

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta

Ongelmia ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, poistamisessa,
yhdenvertaisuudessa ja perusoikeuksien rajoittamisessa

Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Valtiosääntöoikeuden OTM-tutkielma
elokuu 2018
Julia Puumalainen
Ohjaaja: prof. Tuomas Ojanen



Tiedekunta/Osasto - Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos - Institution – Department Helsingin yliopisto
Tekijä - Författare – Author Julia Puumalainen		
Työn nimi - Arbetets titel – Title Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta – Ongelmia ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, poistamisessa, yhdenvertaisuudessa ja perusoikeuksien rajoittamisessa		
Oppiaine - Läroämne – Subject Valtiosääntöoikeus		
Työn laji - Arbetets art – Level pro gradu -tutkielmat	Aika - Datum – Month and year 2018	Sivumäärä - Sidoantal – Number of pages XI + 74 sivua
Tiivistelmä - Referat – Abstract <p>Ihmiskauppa on vakava ihmisoikeusloukkaus ja rikos. Tämän vuoksi siitä onkin säädelty laajasti kansallisesti ja kansainvälisesti. Uhreja varten on luotu vastaanottolailla ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Olennaista avun tarjoamisessa ja sen onnistumisessa on määritellä, kuka on ihmiskaupan uhri, miten uhri tunnistetaan ja miten kauan uhri voi olla auttamisjärjestelmässä, ennen kuin hänet poistetaan. Ihmiskauppa loukkaa valtavasti uhrin perus- ja ihmisoikeuksia. Siksi auttaminen myös toteuttaa uhrin perus- ja ihmisoikeuksia.</p> <p>Tutkielman taustalla olevana tutkimuskysymyksenä toimii se, vastaako Suomen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä kansainvälisiä velvoitteita, erityisesti EN:n yleissopimusta ja EU:n ihmiskauppadirektiiviä. Tämä on jaettu kolmeen tarkempaan kysymyksenasetteluun: 1. Miten määritellään ja tunnistetaan ihmiskaupan uhrit? 2. Milloin uhri poistetaan ihmiskaupan auttamisjärjestelmästä? ja 3. Kohdellaanko ihmiskaupan uhreja eri tavalla ja mihin tämä perustuu sekä voidaanko siis auttamista rajata? Tutkielmassa korostuu perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Metodina tutkielmassa toimii lainoppi, jolloin ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja poistamista tulkitaan ja systematisoidaan. Tutkielmassa korostuu myös oikeuspoliittinen elementti sen ollessa kriittinen, ja siinä on <i>de lege ferenda</i>-otetta, kun arvioidaan, miten lainsäädäntöä tulisi muuttaa.</p> <p>Tutkielma on jaettu viiteen lukuun. Ensimmäisessä luvussa johdatetaan aiheeseen, määritellään tutkimuskysymykset, aiheen rajoukset ja selvitetään tutkimusmenetelmät. Toisessa luvussa esitellään yleisesti ihmiskauppaa ja uhrien auttamisjärjestelmää, sen taustaa, kansainvälisiä sopimuksia ja ihmiskauppaan liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia. Laajemmin luvussa käsitellään yleisiä asioita yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta sekä perusoikeuksien rajoittamisesta. Kolmannessa luvussa perehdytään ihmiskaupan uhrin määrittelyyn ja tunnistamiseen. Samalla nousee esiin uhrin oleskeluoikeus Suomessa sekä toipumis- ja harkinta-ajan myöntäminen. Lisäksi käsitellään yleisesti auttamisen yhteyttä rikosprosessiin. Neljännessä luvussa käydään läpi auttamisjärjestelmästä poistamiseen liittyviä edellytyksiä ja miten poistaminen vaikuttaa uhreihin. Lisäksi luvussa tarkastellaan, voidaananko perusoikeuksia rajata, etenkin ottaen huomioon PL 7 §:n henkilökohtainen vapaus ja turvallisuus. Luvuissa kolme ja neljä käsitellään samalla PL 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta. Tässä päädytään pohtimaan sitä, onko kohtelulle PL 6 §:n mukaista hyväksyttävää perustetta. Viimeisessä luvussa tehdään yhteenveto uhrien yhdenvertaisuudesta, kootaan johtopäätöksiä edellisistä luvuista ja esitetään muutama muu esiin tullut huomio.</p> <p>Tutkielmassa todetaan, ettei uhrien tunnistaminen ja poistaminen kaikilta osin näyttäisi vastaavan EN:n yleissopimusta ja EU:n ihmiskauppadirektiiviä. Auttamisjärjestelmässä on vielä parantamisen varaa. Tunnistamiseen ja poistamiseen vaikuttavat vahvasti maahanmuuttopolitiikan ja rikosprosessin tavoitteet. Rikosprosessin vahvaa kytköstä tulisi heikentää. Lisäksi voidaan nähdä uhrien välillä useita yhdenvertaisuusongelmia, joita aiheuttavat erityisesti uhrien jakaminen laillisesti ja laittomasti Suomessa oleskeleviin sekä vahva yhteys rikosprosessiin. Suurimmilta osin kohtelulla ei vaikuttaisi olevan perustuslain 6 §:n hyväksyttävää perustetta. Perusoikeuksien rajoittaminenkaan ei vaikuttaisi olevan sallittua tarkasteltaessa rajoitusedellytyksiä perustuslain 7 §:n valossa sekä huomioden, että ihmiskauppa vaikuttaa useaan ehdottomaan perusoikeuteen, jota ei saisi lainkaan rajoittaa. Vastaanottolaki olisi syytä muuttaa, jotta auttamisjärjestelmä vastaisi kansainvälisiä velvoitteita, Suomi turvaisi ihmiskaupan uhrien perus- ja ihmisoikeuksia perustuslain 22 §:n mukaisesti eikä mahdollisesti tulevaisuudessa syyllistyisi ihmisoikeusloukkauksiin. Suomen tulisi ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa ja uhrien auttamisessa ottaa lähtökohdaksi ihmisoikeuslähtöinen ja uhrikeskeinen toimintatapa, jolloin uhrin oikeuksien suojele on toiminnan ensisijainen tavoite.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Ihmiskauppa – Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä – Valtiosääntöoikeus – Perusoikeudet – Ihmisoikeudet – Yhdenvertaisuus – Syrjintäkielto – Perusoikeuksien rajoittaminen		
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto		
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information		

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO.....	II
LÄHDELUETTELO	IV
LYHENNELUETTELO.....	XI
1 JOHDANTO.....	1
1.1. Johdatus aiheeseen.....	1
1.2. Tutkimuskysymykset, metodi ja rajaukset	3
1.3. Tutkielman rakenne	5
2 IHMISKAUPPA JA SEN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ YLEISESTI.....	6
2.1. Ihmiskaupan tausta ja määritelmä	6
2.2. Ihmiskaupan sääntely	8
2.2.1. Keskeiset kansainväliset instrumentit	8
2.2.2. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä Suomessa.....	11
2.3. Ihmiskaupan perus- ja ihmisoikeusvaikutukset	13
2.3.1. Yleisesti ihmiskauppaan liittyvistä perus- ja ihmisoikeuksista	13
2.3.2. Vertikaalinen vaikutus ja valtion positiiviset toimintavelvoitteet	17
2.3.3. Horisontaaliset vaikutukset	18
2.3.4. Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto.....	19
2.3.5. Yleistä perusoikeuksien rajoittamisesta	24
3 IHMISKAUPAN UHRIN MÄÄRITELMÄ JA TUNNISTAMINEN.....	25
3.1. Miten määritellään ihmiskaupan uhrin?	25
3.2. Miten auttamisjärjestelmään pääsevät uhrin tunnistetaan?	28
3.2.1. Esitunnistaminen.....	28
3.2.2. Varsinainen tunnistaminen.....	30
3.2.3. Auttamisen sitominen rikosprosessiin	36

3.3. Uhrin oleskeluoikeuden edellytykset.....	41
3.3.1. Yleistä oleskeluoikeuden edellytyksistä	41
3.3.2. Yhdenvertaisuus laillisesti ja laittomasti Suomessa oleskelevien välillä	44
3.4. Toipumis- ja harkinta-ajan myöntäminen.....	50
4 IHMISKAUPAN UHRIN POISTAMINEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄSTÄ.....	56
4.1. Poistamisen edellytykset.....	56
4.2. Rikosprosessin vahva yhteys auttamisjärjestelmästä poistamiseen.....	57
4.3. Poistamisen vaikutukset	59
4.4. Perustuslain 7 §:n rajoittamisen edellytykset	60
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	67
5.1. Yhteenvetoa uhrien yhdenvertaisuudesta	67
5.2. Lopuksi	69

LÄHDELUETTELO

Keskeiset virallislähteet

Euroopan ihmisoikeussopimus eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. SopS 63/1990.

EN:n yleissopimus. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta. SopS 43-44/2012.

EU:n ihmiskauppadirektiivi. 2011/36/EU, 5.4.2011. Euroopan unionin neuvoston puitepätös ihmiskaupan ehkäisemisestä sekä torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta.

EU:n oleskelulupadirektiivi. 2004/81/EY. Neuvoston direktiivi oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi.

EU:n perusoikeuskirja. 2000/C 364/01. 18.12.2000.

EU:n yleinen uhridirektiivi. 2012/29/EU, 25.10.2012. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746

Lainvalmistelu

EU:n perusoikeuskirjan selitykset. 2007/ C 303/02. 14.12.2007.

Euroopan Neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen selitysmuistio (Explanatory Report). Council of Europe Treaty Series. - No. 197, Varsova 16.V.2005.

Euroopan Neuvoston selitysmuistio EIS:n 12. pöytäkirjaan kaikkinaisesta syrjinnän kiellosta (Explanatory Report). European Treaty Series - No. 177, Rome 4.XI.2000.

HaVM 58/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta HE 266/2014 vp.

HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 34/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 32/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 5 ja 10 §:n muuttamisesta.

HE 266/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 6/1988 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys n:o 63 yhdistyslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys n:o 22 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 21/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 35/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys ampuma-aselaiksi ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekisteristä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta.

PeVL 5/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta.

PeVL 14/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi poliisin henkilörekistereistä.

PeVL 10/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätämistä rangaistavaksi.

PeVL 32/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (lyhytaikainen oleskelulupa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan uhreille).

PeVL 59/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laeiksi nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain 14 §:n ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n muuttamisesta.

PeVL 11/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Sisäasiainministeriö: Ihmiskaupan uhrin auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen, Työryhmän selvitys. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2013.

TyVL 16/2014 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta HE 266/2014 vp.

TyVM 15/2008 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain muuttamisesta.

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Werner Söderström Oy. Juva 1989.

Ahtela, Karoliina; Bruun, Niklas; Koskinen, Pirkko K.; Nummijärvi, Anja ja Saloheimo, Jorma: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Talentum Media Oy. Helsinki 2006.

Cameron, Sally ja Newman, Edward: Trafficking in humans: Social, cultural and political dimensions. United Nations University Press. Hong Kong 2008.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) ja EIT, Euroopan neuvosto: Handbook on European non-discrimination law. Publications Office of the European Union. Luxembourg 2011.

Gallagher, Anne: The international law of human trafficking. Cambridge University Press 2010.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus, Talentum Oy. Hämeenlinna 2010.

Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori, Kaarlo ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSOYpro Oy. Helsinki 2011.

Hietaharju, Anita: Ihmiskaupparikoksen uhri auttamisjärjestelmässä – hyvä hallinto ja prosessien yhdenvertaisuus kunnan ja vastaanottokeskuksen toiminnassa. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto 2014.

Hirvelä, Päivi ja Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet – Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Sähköinen painos. Alma Talent Oy 2017.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Jyränki, Antero ja Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Helsingin Kamari Oy. Hämeenlinna 2012.

- Kolehmainen, Antti*: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Edilex 2015/29. 30.6.2015.
- Krause, Catarina ja Scheinin, Martin (toim.)*: International Protection of Human Rights: A Textbook. Vammalan kirjapaino Oy. Sastamala 2012.
- Länsineva, Pekka ja Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopisto. Turku 1998.
- Nieminen, Liisa*: Nais- ja lapsikauppa ihmisoikeusongelmana. Oikeus 2005.
- Obokata, Tom*: Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective. Koninklijke Brill NV. Leiden, Hollanti 2006.
- Ollus, Natalia*: From forced flexibility to forced labour: the exploitation of migrant workers in Finland. Turun yliopisto. Grano Oy. Helsinki 2016.
- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeusjuridiikka. Unigrafia Oy. Helsinki 2015.
- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis N:o 4/2011, s. 442-455.
- Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölönen, Pasi ja Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. uudistettu painos. Sähköinen painos. Alma Talent Oy. Helsinki 2018.
- Pohjolainen, Teuvo*: Perusoikeudet ja järjestyksenvalvonta. Lakimies 6-7/1999, s. 932-942.
- Pärssinen, Venla*: Uhrille myönnettävä oleskelulupa ihmiskaupan vastaisen toiminnan keinona: EU:n uhridirektiivi ja siihen liittyvä hallituksen esitys kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten valossa. Oikeus 2006 (35), 178–199.
- Raitio, Juha*: Euroopan unionin oikeus. Sähköinen painos. Alma Talent Oy 2016.
- Roth, Venla*: Paritusta vai ihmiskauppaa. Defensor Legis N:o 4/2007 s. 419-436.
- Roth, Venla*: Defining Human Trafficking, Identifying its victims. A Study on the Impact and Future Challenges of the International, European and Finnish Legal Responses to Prostitution-Related Trafficking in Human Beings. Uniprint. Turku 2010. (2010a)
- Roth, Venla*: Ihmiskaupasta suomalaisessa työelämässä. Oikeus 2010 (39) s. 278-287. (2010b)
- Roth, Venla*: Näkymättömät uhrat: seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan tunnistaminen. Lakimies 5/2011 s. 975-999.
- Roth, Venla*: Invisible victims: trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation. The implementation of Directive 2011/36/EU from a gender perspective: analysis of the situation in Finland. Research paper for the Directorate General for Parliamentary Research Services of the European Parliament 2016.

Stoyanova, Vladislava: Human trafficking and slavery reconsidered – conceptual limits and states’ positive obligations. Lund University. Lund 2015.

Tuori, Kaarlo: Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6-7/1999, s. 920-931.

Turkia, Laura: Ihmiskaupan uhrin asema turvapaikkaprosessissa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta erityisesti Dublin III-asetuksen soveltamistilanteissa. Tampereen yliopiston julkisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampere 2017.

Viljanen, Jukka: Euroopan ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeiden tulkinnan yhteys perusoikeusuudistukseen – kohti yleistä perus- ja ihmisoikeuksien rajoituskriteeristöä. Oikeus 1995, s. 54 – 67.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Sähköinen painos. Talentum Media 2014.

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Camp ja Bourimi v. Hollanti, 3.10.2000, hak.nro. 28369/95

Chowdury ja muut v. Kreikka, 30.3.2017, hak.nro. 21884/15

D.H. ja muut v. Tsekki, 13.11.2007, hak.nro. 57325/00

İzzettin Doğan ja muut v. Turkki, 26.4.2016, hak.nro. 62649/10

J. ja muut v. Itävalta, 17.1.2017, hak.nro. 58216/12

L.E. v. Kreikka, 21.1.2016, hak.nro. 71545/12

Medova v. Venäjä, 15.1.2009, hak.nro. 25385/04

Metropolitan Church of Bessarabia ja muut v. Moldova, 13.12.2001, hak.nro. 45701/99

Rantsev v. Kypros ja Venäjä, 7.1.2010, hak.nro. 25965/04

Siliadin v. Ranska, 26.5.2005, hak.nro. 73316/01

Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta, 26.4.1979, hak.nro. 6538/74

Thlimmenos v. Kreikka, 6.4.2000, hak.nro. 34369/97

Vilvarajah ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 30.10.1991, hak. nro. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87

Euroopan yhteisön tuomioistuin

C-407/98, *Abrahamsson ja Anderson v. Fogelqvist*, 6.7.2000, Kok. 2000, I-05539.

C-213/89, *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, 19.7.1990, Kok.

1990, I-02433.

C-5/88, *Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, 13.7.1989, Kok. 1989, 02609.

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2017:42

KHO 2017:43

Muut

Euroopan komissio: Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. 2004.

Europol: Situation Report, Trafficking in human beings in the EU. Ref No 765175. Haag 2/2016.

GRETA: Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland. GRETA(2015)9. 4.6.2015.

ILO: Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage. Geneve 9/2017.

Koskenoja, Maija; Ollus, Natalia; Roth, Venla; Viuhko, Minna; Turkia, Laura: Tuntematon tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018. 16.3.2018.

Maahanmuuttovirasto, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: Tilannekatsaus 1.1.-31.12.2017.

PRO-tukipiste: Ihmiskaupan tunnusmerkkejä.

<http://www.ihmiskauppa.fi/files/174/ihmiskaupan-tunnusmerkkeja.pdf> (3.7.2018)

Rikosuhripäivystys: Rikosuhripäivystyksen lausunto Sisäministeriölle ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskeneen lainsäädäntömuutoksen (389/2015, HE 266/2014) vaikutuksista sekä ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja tunnistamisessa ilmenevistä mahdollisista puutteista. 14.11.2016.

<https://www.riku.fi/fi/lausuntoja/lausunto+ihmiskaupan+uhrien+auttamisjarjestelmaa+koskeneen+lainsaadantomuutoksen+vaikutuksista> (28.6.2018)

Sisäasiainministeriö: Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016-2017. Sisäministeriön julkaisu 29/2016.

Sisäasiainministeriö: Erik Castrén -instituutin tutkimus ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva eurooppalainen lainsäädäntövertailu. Sisäasiainministeriön julkaisu 33/2013.

UNODC: Global Report on Trafficking in Persons. United Nations Publications. New York 2016.

Valtioneuvosto: Ihmiskaupan uhrin ensivaiheen tunnistaminen ja palveluohjaus 2017, ohje sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille.

Vähemmistövaltuutettu: Kansallisen ihmiskaupparaportoin kertonus. Grano. Helsinki 2014.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Kansallisen ihmiskaupparaportoin lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 266/2014 vp). VVTDno-2015-59. 12.2.2015

Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Lausunto ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskeneen lainsäädäntömuutoksen vaikutuksista sekä ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja tunnistamisesta ilmenevistä mahdollisista puutteista. VVTDno-2016-560. 14.11.2016.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Kansallinen ihmiskaupparaportoin: Nigeriaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit Suomessa: Ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö. Muistio VVTDno: 2016-552.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertonus eduskunnalle 2018. K 6/2018 vp.

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. E/2002/68/Add.1.

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto: Human Rights and Human Trafficking. Fact Sheet No. 36. New York ja Geneve 2014.

LYHENNELUETTELO

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN:n yleissopimus	Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus. SopS 44/2012.
EU	Euroopan Unioni
EU:n ihmiskauppadirektiivi	Euroopan Unionin ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annettu direktiivi. 2011/36/EU.
EU:n oleskelulupadirektiivi	Neuvoston direktiivi oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi. 2004/81/EY.
EU:n yleinen uhridirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättöksen 2001/220/YOS korvaamisesta. 2012/29/EU, 25.10.2012.
GRETA	Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings)
HE	Hallituksen esitys
ILO	Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organization)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Palmermon sopimus	Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus. Sops 18–20/2004.
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
Vastaanottolaki	Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1. Johdatus aiheeseen

” The human rights of trafficked persons shall be at the centre of all efforts to prevent and combat trafficking and to protect, assist and provide redress to victims. ”¹

Lainaus Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeusvaltuutetun toimistolta kuvaa hyvin tämän tutkielman tausta-ajatusta. Ihmiskauppa on aikamme suurimpia ihmisoikeusloukkauksia ja sen ehkäiseminen suuri haaste. Ihmiskaupassa on kyse toisen henkilön hyväksikäyttämisestä, kontrolloinnista ja haavoittuvuuden hyödyntämisestä, mistä ihmiskaupan uhrit kärsivät usein koko loppuelämänsä. Ihmiskaupan uhrien auttaminen kuuluu Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja toteuttaa uhrien perus- ja ihmisoikeuksia. Auttamisessa tulisi korostua ensisijaisesti uhri- ja ihmisoikeuslähtöinen näkökulma.

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (vastaanottolaki) loi Suomessa ihmiskaupan auttamisjärjestelmän, jossa uhrit saavat monenlaista apua. Auttamisjärjestelmän koko perusta on Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (EN:n yleissopimus) ja Euroopan unionin neuvoston puitepäättös ihmiskaupan ehkäisemisestä sekä torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta (EU:n ihmiskauppadirektiivi). Olennaista avun tarjoamisessa ja auttamisen onnistumisessa on määritellä, kuka on ihmiskaupan uhri, miten uhri tunnistetaan ja miten kauan uhri voi olla auttamisjärjestelmässä, ennen kuin hänet poistetaan. Tunnistaminen on tärkeää, sillä sen perusteella uhrit pääsevät auttamisjärjestelmään ja sen palveluihin. Tällöin uhrin perus- ja ihmisoikeudet myös toteutuvat. Kuitenkin valtioille ovat usein olleet poliittisesti ensisijaisia maahanmuuttopoliittiset kysymykset ja rikostorjunta, uhrien tunnistamisen ja auttamisen sijaan. Ihmiskaupan uhrien auttamisen sääntelyssä heijastuukin tasapaino näiden välillä.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen, lainsäädäntö ja soveltaminen vaikuttavat ratkaisevasti ihmiskaupan vastaiseen toimintaan. Jos auttamisjärjestelmä ei toimi, ihmiskaupparikoksia ei paljastu ja niiden selvittäminen sekä ihmiskaupan ehkäiseminen vaikeutuvat.² Lainsäädäntö on

¹ YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking 2002, s. 3.

² Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 12.2.2015 VVTDno-2015-59, s. 1.

keskeinen väline määrittämään sitä, kenelle, kuinka pitkään ja millä edellytyksillä apua annetaan sekä varmistamaan uhrien yhdenvertainen kohtelu. Kansainväliset sopimukset asettavat myös velvoitteita ihmiskaupan uhrien auttamisen toteuttamiselle. Tässä tutkielmassa selvitetään, mitä vaatimuksia erityisesti EN:n yleissopimus ja EU:n ihmiskauppadirektiivi asettavat Suomen ihmiskaupan auttamisjärjestelmälle ja miten Suomen vastaanottolaki näitä toteuttaa. Tutkimuksen kohteena ovat ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja poistaminen auttamisjärjestelmästä. Näitä käsiteltäessä huomataan, että auttamisella on vahva yhteys rikosprosessiin. Käsittelyssä havaitaan myös yhdenvertaisuusongelmia, erityisesti laillisesti ja laittomasti Suomessa oleskelevien välillä sekä rikosprosessin vahvan yhteyden vuoksi.

Koska uhrien auttamisella on runsaasti vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, käsitellään niitä myös tutkielmassa. Perustuslain (PL) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suomen on taattava auttaminen yhdenvertaisesti ja syrjimättä ketään ihmisoikeussopimusten ja PL 6 §:n mukaisesti. Yhdenvertaisuushaasteita löytyy sekä tunnistamisessa että poistamisessa, jolloin on tarkasteltava, onko tälle kohtelulle hyväksyttävää perustetta ja voiko auttamista rajata. Jos auttamista rajataan, uhreja ei tunnisteta asianmukaisesti ja uhreja poistetaan ennenaikaisesti, vaikuttaa tämä heidän perus- ja ihmisoikeuksiinsa. Vaikka tätä ei ole välttämättä kaikilta osin tarkoitettu lakia säädettäessä, tulee pohdittavaksi se, onko tällainen perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen sallittua. Perusoikeuksien rajoittaminen käydään siis läpi etenkin huomioiden PL 7 §:n oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen.

Aihe on ajankohtainen, sillä vastaanottolain vuoden 2015 uudistuksia on tarpeen arvioida. Aiheen merkittävyyttä lisää se, että ihmiskauppa on vakava ihmisoikeusloukkaus ja rikos, jolloin sen vaikutus yhteiskunnan eri osa-alueilla on suuri. Siksi ihmiskaupan ehkäisy ja uhrien auttaminen on oleellista. Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden kasvanut määrä voi myös vaikuttaa ihmiskaupan uhrien määrän lisääntymiseen Suomessa ja saattaa edesauttaa ihmiskaupan leviämistä. Lisäksi tuore selvitys ”Tuntematon tulevaisuus”³ käsittelee paljolti samoja teemoja kuin tämä tutkielma ja toteaa, että Suomen auttamisjärjestelmä, laki ja sen käytäntö saattavat olla vastoin Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Tätä on syytä tutkia oikeudellisesta ja kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta tarkemmin. Tutkielma on lisäksi oikeudellisesti tarpeen, sillä ihmiskaupan auttamisjärjestelmän sääntely on hieman hajanaista sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Ihmiskauppaan liittyy useampi kansainvälinen sopimus ja ne ovat oikeudellisesti eri tavalla velvoittavia.

³ Koskenoja ja muut 2018.

Vaikka auttamisjärjestelmä on kehittynyt Suomessa huomattavasti viime vuosina, on siinä vielä puutteita. Tutkielma on läpileikkaus ihmiskaupan auttamisjärjestelmän haasteisiin. Uhrien kohtelu ei näyttäisi olevan yhdenvertaista tunnistamisessa ja poistamisessa, eikä järjestelmä vaikuta läpinäkyvältä esimerkiksi sieltä poistamisen suhteen. Yhteys rikosprosessiin on vahva ja uhrien kohtelu voi vaihdella riippuen siitä, miten heidän rikosprosessinsa etenee. Lisäksi maassa laittomasti ja laillisesti oleskelevien kesken voidaan nähdä yhdenvertaisuushaasteita esimerkiksi oleskelulupavaatimusten sekä toipumis- ja harkinta-ajan vuoksi. Kokonaisuutena vaikuttaisi siltä, ettei Suomi tällä hetkellä täysin noudata kansainvälisiä velvoitteitaan, takaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja uhrilähtöistä lähestymistapaa eikä kohtelee ihmiskaupan uhreja yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti.

1.2. Tutkimuskysymykset, metodi ja rajaukset

Tämän tutkielman taustalla olevana tutkimuskysymyksenä toimii se, vastaako Suomen ihmiskaupan uhrien kohtelu ja auttamisjärjestelmä EN:n yleissopimusta ja EU:n ihmiskauppadirektiiviä. Tämä on jaettu kolmeen tarkempaan kysymyksenasetteluun: 1. Miten määritellään ja tunnistetaan ihmiskaupan uhrin? 2. Milloin uhri poistetaan ihmiskaupan auttamisjärjestelmästä? ja 3. Kohdellaanko ihmiskaupan uhreja eri tavalla ja mihin tämä perustuu sekä voidaanko siis auttamista rajata? Tutkielmassa korostuu perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Samalla selviää, miten nykyinen lainsäädäntö ja käytännön soveltaminen tosiasiallisesti tukevat uhrien auttamista ja heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumista. Tämä tutkielma sijoittuu ensisijaisesti valtiosääntöoikeuden alalle, mutta on syytä huomata, että ihmiskauppa liittyy silti useaan eri oikeudenalaan samanaikaisesti.

Metodina tutkielmassa toimii lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jolloin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Näkökulma on oikeuden sisäinen, jolloin on sidottu voimassa olevaan oikeuteen. Lainoppi tutkii, mikä on voimassa olevaa oikeutta sekä mitä merkitsee laeista ja muista oikeuslähteistä tuleva materiaali. Voimassa olevaa oikeutta pyritään tulkitsemaan ja systematisoimaan. Tämän kautta tehdään normi- ja tulkintakannanottoja.⁴ Lainopissa tulkitaan siis oikeusnormien merkityssisältöä. Oikeusnormin käsite sisältää sekä säännöt että periaatteet, joten lainoppi tuottaa myös punnintakannanottoja oikeusperiaatteista ja niiden yhteensovittamisesta. Systematisoinnissa tutkitaan ja jäsennetään esimerkiksi oikeudenalan käsitteitä. Lainopissa usein myös vertaillaan kotimaista oikeusjärjestystä, sen oikeusnormeja ja käytäntöjä, muihin maihin ja niiden oikeusjärjestykseen.⁵ Tutkielmassa korostuu lisäksi oikeuspoliittinen elementti sen ollessa kriittinen. Tällainen *de lege ferenda*-tutkimuksen

⁴ Aarnio 1989, s. 54 ja Hirvonen 2011, s. 20-21, 27.

⁵ Hirvonen 2011, s. 24-26.

tarkoituksena on arvioida erilaisia lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja, joihin lainsäädäntö voisi perustua tai miten lakia tulisi muuttaa. Tämän yhdistyessä lainoppiin, ratkaisuehdotukset syntyvät tulkinnan ja systematisoinnin ohessa.⁶ Tutkielmassa käytetään siis lainoppia tulkitsemalla ja systematisoimalla ihmiskaupan uhrin tunnistamisprosessia, auttamistoimien kestoa, ihmiskaupan auttamisjärjestelmää ja niiden kautta päädytään tutkimaan sitä, kohdellaanko uhreja yhdenvertaisesti ja vastaako Suomen ihmiskaupan uhrien kohtelu kansainvälisiä velvoitteita. Lisäksi tutkitaan tehtyjä lainsäädäntöratkaisuja siitä näkökulmasta, onko perusoikeuksia rajoitettu rajoitusedellytysten mukaisesti. Oikeuden sisäisen näkökulman vuoksi tarkastellaan ihmiskauppaa aiheena sen tämän hetkessä kehikossa ja kritiikki on sisäistä, eikä kehikon ulkopuolelle mennä.⁷

Tutkielmassa keskitytään EN:n yleissopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin asettamiin vaatimuksiin ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Erityisesti mietitään tunnistamista, auttamisjärjestelmästä poistamista sekä yhdenvertaisuutta. Tunnistamiseen liittyy samalla oleskelulupa sekä toipumis- ja harkinta-aika. Muut kansainväliset velvoitteet ovat sivuhuomiossa, sillä edellä mainitut asettavat eniten konkreettisia vaatimuksia Suomelle auttamisjärjestelmän kannalta. Useassa kansainvälisessä sopimuksessa on kuitenkin yleisiä säännöksiä siitä, että uhreja kuuluisi auttaa ja suojella. Vastaanottolain laadinnassa on otettu huomioon kansainväliset velvoitteet, mutta erityisesti on juurikin huomioitu EU:n ihmiskauppadirektiivi ja EN:n yleissopimus.⁸ Huomiossa on vain Suomen auttamisjärjestelmän toimivuus, mutta lyhyet oikeusvertailevat katsaukset antavat näkökulmaa siihen, millä tavoin auttamisjärjestelmä toimii muualla. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma korostuu läpi tutkielman.

Tutkielmassa ei vastata siihen, mitä ihmiskauppa on tai ei ole, eli esimerkiksi ei käydä rajanvetoa ihmiskaupan läheisrikosten kanssa.⁹ Keskittyminen on nimenomaan uhrinäkökulmassa ja perus- ja ihmisoikeuksissa sekä kansainvälisten velvoitteiden toteutumisessa. Tutkielmassa on rajattu yleisesti pois ihmiskaupan uhrien haavoittavuuden käsite ja lasten erityisasema. Lasten erityisasemaan ja lapsikaupan velvoitteisiin liittyy useita kansainvälisiä sopimuksia, joita ei tämän tutkielman aiheen rajaukseen mahdu. Myöskään ihmiskaupan uhrien palauttamistilanteet esimerkiksi kotimaahansa tai Dublin-asetuksen mukaisesti ovat sivuhuomiossa. Palauttamistilanteet tulevat esiin oleskeluluvan myönnön yhteydessä, mutta niissä ei mennä syvälle palauttamiskieltoon tai yleisesti

⁶ Kolehmainen 2015, s. 2-3.

⁷ Ihmiskaupan sääntelyn kehikon ulkopuolelle menemisestä esim. Stoyanova 2015.

⁸ HE 266/2014 vp, s. 29.

⁹ Aiheesta lisää esim. Roth 2010a (prostituutio) ja Stoyanova 2015 (orjuus ja pakkotyö).

turvapaikanhakuun.¹⁰ Lisäksi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ei keskitytä hallinto-oikeuteen tai siihen liittyviin perus- ja ihmisoikeuksiin tai prosessuaalisiin oikeuksiin liittyen auttamisjärjestelmään.¹¹ Ihmiskaupalla on valtavasti perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mutta tässä keskitytään niiden turvaamiseen PL 22 §:n mukaan, yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon sekä perusoikeuksien rajoittamisen kannalta PL 7 §:n henkilökohtaista vapautteen ja turvallisuuteen. Muut perus- ja ihmisoikeudet ovat maininnan arvoisessa sivuhuomiolla. Syrjinnän ja yhdenvertaisuuden osalta keskitytään PL:iin, EIS:een ja EU:n perusoikeuskirjaan. Vaikka kotimaiset yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki konkretisoivatkin näitä, jätetään ne tarpeellisten rajausten vuoksi sivuhuomioon. Perusoikeuksien rajoittamisessa keskitytään vaan Suomea koskeviin rajoitusedellytyksiin, eikä erikseen pohdita EU:n perusoikeuksien rajoittamista tai EIS:n rajoittamista. Nämä mainitut rajaukset johtuvat siitä, että tutkielmassa keskitytään auttamisjärjestelmän toimintaan ja siihen liittyviin kansainvälisiin velvoitteisiin, jolloin yllä mainitut asiat eivät ole keskiössä.

Käsittelen aihetta hyödyntäen oikeuskirjallisuutta, lainvalmistelumateriaalia, EU:n ihmiskauppadirektiiviä ja EN:n yleissopimusta ja tämän selitysmuistiot sekä esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun lausuntoja. Myös keskeistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytäntöä nostetaan esille. Kotimaista ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on valitettavan vähän aiheeseen liittyen. Tutkielmassa käytetään tukena tuoretta maaliskuussa 2018 julkaistua ”Tuntematon tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta”-selvitystä. Tässä on huomioitava, että kyseinen selvitys ei ole oikeustieteellinen tutkimus ja se perustuu laajaan asiakirja- ja haastatteluaineistoon.

Auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan tässä tutkielmassa vastaanottolain mukaista järjestelmää, jonka puitteissa ihmiskaupan uhrien auttaminen järjestetään. Joutsenon vastaanottokeskus ylläpitää tätä järjestelmää. Kun viitataan auttamisjärjestelmään esimerkiksi päätöksiä tehdessä, tarkoitetaan tällä Joutsenon vastaanottokeskusta. Auttamistoimilla tarkoitetaan ihmiskaupan uhreille annettavia palveluja ja tukitoimia. Rikosprosessilla tarkoitetaan sitä kokonaisuutta, joka muodostuu esitutkinnasta, syyttäjän toimista, oikeudenkäynnistä ja tuomion antamisesta.

1.3. Tutkielman rakenne

Tutkielma on jaettu viiteen lukuun. Ensimmäisessä luvussa johdatetaan aiheeseen, määritellään tutkimuskysymykset, aiheen rajaukset ja selvitetään tutkimusmenetelmät. Toisessa luvussa esitellään yleisesti ihmiskauppaa ja uhrien auttamisjärjestelmää, sen taustaa, kansainvälisiä

¹⁰ Aiheeseen liittyen ks. esim. Turkia 2017.

¹¹ Aiheesta on jo tutkielma tehtynä: Hietaharju 2014.

sopimuksia ja ihmiskauppaan liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia. Laajemmin luvussa käsitellään yleisiä asioita yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta sekä perusoikeuksien rajoittamisesta. Kolmannessa luvussa perehdytään ihmiskaupan uhrin määritelmään ja tunnistamiseen. Samalla nousee esiin uhrin oleskeluoikeus Suomessa sekä toipumis- ja harkinta-ajan myöntäminen. Lisäksi käsitellään yleisesti auttamisen yhteyttä rikosprosessiin. Neljännessä luvussa käydään läpi auttamisjärjestelmästä poistamiseen liittyviä edellytyksiä ja miten poistaminen vaikuttaa uhreihin. Lisäksi luvussa tarkastellaan, voidaanko perusoikeuksia rajata, etenkin ottaen huomioon PL 7 §:n henkilökohtainen vapaus ja turvallisuus. Luvuissa kolme ja neljä käsitellään samalla PL 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta. Tässä päädytään pohtimaan sitä, onko kohtelulle PL 6 §:n mukaista hyväksyttävää perustetta. Viimeisessä luvussa tehdään yhteenveto uhrien yhdenvertaisuudesta, kootaan johtopäätöksiä edellisistä luvuista ja esitetään muutama muu esiin noussut huomio.

2 IHMISKAUPPA JA SEN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ YLEISESTI

2.1. Ihmiskaupan tausta ja määritelmä

Ihmiskaupan sääntelyn tausta lähtee orjuudesta. Nykymuodossaan ihmiskaupalla on vaikutuksensa uhreihin, rikollisuuteen, työelämään ja moneen muuhun elämän osa-alueeseen. Ihmiskaupan ehkäiseminen vaatii laaja-alaista toimintaa. Ihmiskaupan nousemiseen ihmisoikeusongelmaksi on vaikuttanut olennaisesti maailman globalisoituminen ja tuloerojen nousu. Informaatio kulkee yhä nopeammin ja rajan ylittäminen on helpompaa. Internetin roolista on tullut suuri varsinkin seksuaalipalveluja välittäville.¹² Lisäksi poikkeusolot sekä konfliktit maissa edesauttavat kansalaisten turvattomuutta ja halua päästä pois nopeasti ja halvalla.¹³ Tämä näkyy myös Suomessa 2015 alkaneella huomattavalla maahantulon lisääntymisellä ja turvapaikanhakijoiden määrän nousussa. YK:n, EN:n ja EU:n aktiivisista sopimustoimista onkin viime vuosien aikana havaittu ihmiskaupan vakavuus ihmisoikeusloukkauksena ja sen laaja-alainen vaikutus eri yhteiskunnan osa-alueisiin.

YK:n tutkimus arvioi, että vuosien 2012-2014 välillä havaittiin 63,251 ihmiskaupan uhria. Useimmat uhrit ovat naisia, vaikkakin lasten ja miesten määrä on kasvanut.¹⁴ Kansainvälinen työjärjestö (ILO) taas arvioi 2016, että 40,3 miljoonaa henkilöä olisi modernin orjuuden uhreja. Tällä viitataan pakkotyöhön ja pakkoavioliittoihin, joista osa voidaan lukea ihmiskaupan

¹² Roth 2010a, s. 39-40, 162.

¹³ UNODC: Global Report 2016, s. 10.

¹⁴ UNODC: Global Report 2016, s. 23.

uhreiksi.¹⁵ EU:ssa yleisin raportoitu ihmiskauppa liittyy seksuaaliseen hyväksikäyttöön ja myös pakkotyöhön liittyvää ihmiskauppaa tutkitaan yhä enemmän. Ihmiskauppaan liittyy myös yhä useammin järjestäytynyt rikollisuus. Uudempia muotoja ihmiskaupasta on esimerkiksi pakottaminen kerjäämiseen tai rikosten tekemisiin tai pakkoavioliitot.¹⁶ Suomi on todettu olevan ensisijaisesti kohde- ja kauttakulkumaa, mutta myös täysin kansallisia ihmiskauppatapauksia on havaittu.¹⁷

Ihmiskaupasta saatiin yhtenäinen kansainvälinen määritelmä vasta 2000-luvulla. Ihmiskaupan määritelmän tausta Suomessa tulee vahvasti kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen (Palermion sopimus) ihmiskauppalisäpöytäkirjasta ja EU:n ihmiskauppaa koskevasta puitepäätyöstä vuodelta 2002. Muissa ihmiskauppaa koskevissa sopimuksissa Palermion sopimuksen ihmiskauppalisäpöytäkirjan määritelmä on otettu pohjaksi. Ihmiskaupan määritelmän voi jakaa kolmeen osaan: eri tekotavat, teossa käytetyt keinot ja hyväksikäyttötarkoitus. Ihmiskaupassa on siis kyse toisen ihmisen hyväksi käyttämistä hyödyn tavoittelemistarkoituksessa. Näiden osien välillä on oltava yhteys ja kaikkien näiden on täyttyävä samanaikaisesti. Rikoslain tunnusmerkistö täyttyy, kun keinot johtavat tekotapojen käyttämiseen ja koko toiminta tähtää uhrin saattamiseen esimerkiksi pakkotyöhön.¹⁸

Suomessa ihmiskauppa kriminalisoitiin vuonna 2004. Rikoslaki kriminalisoi ihmiskaupan sekä törkeän ihmiskaupan 25 luvussaan, jossa ihmiskaupan kolme tunnusmerkkiä on esitetty. Keinoiksi lukeutuvat esimerkiksi väkivalta, erehdyttäminen ja riippuvaisen aseman hyödyntäminen. Tekotapoja ovat esimerkiksi värvääminen, kuljettaminen ja siirtäminen. Hyväksikäyttötarkoituksia taas voivat olla esimerkiksi prostituutio tai muu seksuaalinen hyväksikäyttö, elinten poistaminen tai pakkotyö. Ihmiskaupparikokset ovat yleisen syytteen alaisia rikoksia. Olennaisia toimijoita Suomessa ovat eri viranomaiset kuten poliisi, maahanmuuttovirasto, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja kansalliset sekä kansainväliset järjestöt.

Tämän ihmiskaupan määritelmän soveltaminen tuottaa edelleen vaikeuksia. Yhtenäinen määritelmän käyttö olisi kuitenkin tärkeää uhrien ihmisoikeuksien turvaamiseksi.¹⁹ Tunnusmerkistössä otetaan usein liikaa huomioon uhrin suostumus ja väkivaltainen toiminta, vaikka ihmiskauppa voi täytyä paljon vähemmästäkin.²⁰ Ihmiskauppaa täytyy tarkastella sekä kansallisena että rajat ylittävänä toimintana. Määritelmän hankaluuteen vaikuttaa myös

¹⁵ ILO: Global estimates of Modern Slavery 2017, s. 5.

¹⁶ Europol: Situation Report 2016, s. 3-4.

¹⁷ Roth 2016, s. 91.

¹⁸ HE 34/2004 vp, s. 92-93.

¹⁹ Roth 2010b, s. 281-282.

²⁰ Roth 2010a, s. 297.

esimerkiksi se, että ihmiskaupan kaltaisia rikoksia on useita. Näitä ovat esimerkiksi törkeä paritus, muut seksuaalirikokset, laittoman maahantulon järjestäminen ja kiskonnantapainen työsyryntä. Rajanveto ihmiskaupan ja sen läheisrikosten välillä on haastavaa.

2.2. Ihmiskaupan sääntely

2.2.1. Keskeiset kansainväliset instrumentit

Ihmiskaupan sääntely on ollut historiallisesti läheisessä yhteydessä orjuuden ja seksuaalirikosten sääntelyyn. Vasta 2000-luvun alusta lähtien ihmiskaupan sääntely on kuitenkin lisääntynyt ja siitä on tullut yksityiskohtaisempaa. Ihmiskaupan sääntelyn taustalla vaikuttavat useat perus- ja ihmisoikeudet. Koska Suomi on osapuolena useassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa sekä EU:n jäsenvaltio, on Suomen ihmiskaupan ja ihmiskaupan auttamisjärjestelmän sääntelyyn vaikuttanut useampi sääntelyinstrumentti. Suomeen kohdistuu useampi positiivinen velvollisuus kansainvälisistä sopimuksista liittyen ihmiskauppaan. Nämä voidaan tiivistää neljään yläkategoriaan: 1) kriminalisoida ihmiskauppa ja sen läheisrikokset, 2) tutkia, syyttää ja rangaista ihmiskaupan tekijöitä, 3) suojella ja auttaa ihmiskaupan uhreja sekä 4) ehkäistä ihmiskaupan syitä ja seurauksia.²¹ Tässä tutkielmassa keskitytään uhrien auttamiseen, mutta on huomattava, että myös muut velvoitteet vaikuttavat taustalla ja näiden tavoitteet eivät aina mene samaan suuntaan.

Suomi on ratifioinut EN:n yleissopimuksen ja se on tullut voimaan Suomen osalta 1.9.2012. Sopimus tunnustaa ihmiskaupan ihmisoikeusloukkaukseksi johdannossaan sekä sen vaikutuksen ihmisarvolle ja koskemattomuudelle. EN:n yleissopimuksen 1 artiklan tavoitteena julistetaan ihmiskaupan ehkäiseminen ja torjuminen taaten samalla sukupuolen tasa-arvo ja ihmiskaupan uhrien suojaaminen. Samalla EN:n yleissopimus perusti Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmän (GRETA), joka valvoo yleissopimuksen täytäntöönpanoa. EN:n yleissopimus korostaa uhrien suojelua ja siinä on ihmisoikeusperustainen lähestymistapa. EN:n yleissopimuksen selitysmuistio pitää kahtena päätavoitteenaan sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisen että ihmiskaupan tekijöiden syyttämisen.²² EN:n yleissopimusta voidaan pitää sekä ihmisoikeussopimuksena että kansainvälisen rikosoikeuden sopimuksena.²³ EN:n yleissopimuksen 2 artiklan mukaan yleissopimusta sovelletaan ihmiskaupan kaikkiin muotoihin riippumatta siitä, onko ihmiskauppa kansallista vai kansainvälistä. Tämä olikin tarkoituksellinen laajennus Palermon sopimukseen. Sopimus korostaa, että ihmiskauppa ei välttämättä aina liity järjestäytyneeseen

²¹ Obokata 2006, s. 147.

²² EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 57, s. 35.

²³ Stoyanova 2015, s. 78-79.

rikollisuuteen.²⁴ EN:n yleissopimuksessa huomionarvoista on se, että ihmiskauppa todetaan suoraan olevan ihmisoikeusloukkaus ja, että se oli ensimmäinen oikeudellisesti velvoittava sopimus. Ihmiskaupan uhrin määritelmä sopimuksessa on laaja kattaen kaikenlaiset riiston muodot.²⁵

EU:n jäsenenä Suomen lainsäädäntöön vaikuttaa myös EU:n toimet. EU:n perusoikeuskirja esimerkiksi kieltää ihmiskaupan kokonaan. Erityisesti ihmiskaupan sääntelyyn on vaikuttanut EU:n antama direktiivi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta (ihmiskauppadirektiivi) vuodelta 2011. Ihmiskauppadirektiivi antaa tavoitteet, joihin jäsenvaltioiden on yllettävä. Jäsenvaltioiden on toteutettava direktiivin sisältö maansa lainsäädännössä, mutta jäsenvaltio voi valita muodon ja keinot toteuttaa nuo tavoitteet. Kun direktiivit on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestelmää, on ne samassa lainsäädännöllisessä hierarkiassa kuin ne oikeussäännöt, joita olisi muutettava.²⁶ EU:n ihmiskauppadirektiivi toteaa johdannossaan, että ihmiskauppa on räikeä perusoikeuksien loukkaus. Se myös noudattaa ihmisoikeuksiin pohjautuvaa lähestymistapaa ihmiskaupan torjunnassa. Lisäksi on mainittavia EU:n säädöksiä ovat neuvoston direktiivi oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (EU:n oleskelulupadirektiivi) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta (EU:n yleinen uhridirektiivi). EU:n ihmiskauppadirektiivin säännösten voidaan katsoa menevän pidemmälle kuin yleisen uhridirektiivin säännökset ja EU:n yleinen uhridirektiivi ei vaikuta pidemmälle meneviin säännöksiin, kuten ihmiskaupan uhreihin kohdennettuihin säännöksiin.²⁷ Yleinen uhridirektiivi määrittelee yleisiä velvollisuuksia liittyen uhrien kohteluun ja suojeluun. Ihmiskauppadirektiivi ja yleinen uhridirektiivi eroavat toisistaan siinä, milloin apua tulisi tarjota uhrille. Ihmiskauppadirektiivissä auttamisen kynnys on alhaisempi, sillä apua on tarjottava heti, kun on perusteltua syytä epäillä, että tämä on saattanut joutua ihmiskaupan uhriksi.²⁸ Oleskelulupadirektiivi taas korostaa 1 artiklassaan tavoitteenaan ihmiskaupan ja laittoman maahanmuuton torjumisen. Se myös kannustaa yhteistyöhön viranomaisten kanssa.

²⁴ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohdat 60-61, s. 35.

²⁵ Pellonpää ja muut 2018, s. 467-468.

²⁶ Raitio 2016, s. 204.

²⁷ EU:n yleisen uhridirektiivin johdanto, kohta 69.

²⁸ HE 266/2014 vp, s. 12.

Tässä tutkielmassa siis pohditaan, miten Suomi noudattaa EU:n ihmiskauppadirektiivin ja EN:n yleissopimuksen asettamia velvoitteita. Tämän vuoksi on syytä lyhyesti pohtia näiden vaikutusta, sitovuutta ja velvoittavuutta. Suomessa kansainväliset sopimukset tulevat voimaan dualistisen mallin mukaan, jolloin kansainvälinen sopimus tulee voimaan ja välittömästi sovellettavaksi vain erityisellä valtiosisäisellä voimaansaattamistoimella eli kansallisen säädöksen antamisella. EN:n yleissopimus on tätä kautta voimaan saatettu. PL 22 §:n mukaisesti Suomen on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, jolloin perus- ja ihmisoikeudet tulevat ikään kuin samalle viivalle julkisen vallan velvollisuuksien kanssa. Tämä liityntäsäännös antaa ihmisoikeussopimuksille suoran valtiosisäisen sovellettavuuden. EU:n jäsenenä Suomea sitoo EU:n antamat direktiivit ja direktiivien velvoitteet on saatettava osaksi kansallista oikeutta. Suomessa täytäntöönpano tapahtuu lakia ja/tai asetusta käyttäen.²⁹ EU-oikeutta sovellettaessa on myös huomioitava yleiset tulkintaperiaatteet. EU-oikeudessa vaikuttaa EU-oikeuden etusija, jolloin eurooppaoikeuden kanssa ristiriidassa olevaa kansallista normia ei saa soveltaa.³⁰ Suora sovellettavuus taas tarkoittaa sitä, että EU:n säännöksellä on suora sovellettavuus jäsenvaltioissa, joissa säännöksen voimaansaattaminen maansisäiseksi oikeudeksi ei edellytä kansallista lainsäädäntöä. Säännös voi saada myös välitöntä vaikutusta kansallisessa tuomioistuimessa. Tulkintavaikutuksella taas pyritään sellaiseen tulkintaan, jossa kansallisen oikeuden säännöksille pyritään antamaan EU-oikeuden kanssa yhteensopiva merkityssisältö.³¹ Molemmat EN:n yleissopimuksen että EU:n ihmiskauppadirektiivin velvoitteet siis sitovat ja velvoittavat Suomea suhteellisen vahvasti. Ne ovat myös selkeästi olleet pohjana vastaanottolakia muutettaessa.³² Suomen ollessa osapuolena useassa ihmisoikeussopimuksessa ja PL:n ollessa Suomen valtiosäännön perustana, vaikuttavat samoin perus- ja ihmisoikeudet vahvasti.

EIS ja sen lisäpöytäkirjat ovat Suomessa voimassa dualistisen perusmallin mukaisesti eli eduskunta on hyväksynyt ja EIS on saatettu voimaan lailla. EIS:ta tulee noudattaa lakina viranomais- ja tuomioistuintoiminnassa. EIS:n sisällön tulkintaan vaikuttaa erityisesti EIT:n tuomiot.³³ EIT:n ratkaisukäytäntö vaikuttaa ja ohjaa myös kansainvälisten sopimusten kansallista soveltamista, jolloin siis esimerkiksi EN:n yleissopimusta on tulkittava

²⁹ Jyränki ja Husa 2012 s. 99-100, 257.

³⁰ Ks. Esim. Euroopan yhteisön tuomioistuin C-213/89 *Factortame* (1990), kohta 18.

³¹ Raitio 2016, s. 229-240.

³² HE 266/2014 vp, s. 29.

³³ Pellonpää ja muut 2018, s. 63-69.

sopuosoimnussa EIT:n tuomioiden kanssa.³⁴ EIS ei mainitse ihmiskauppaa erikseen, mutta siihen vahvasti liittyviä kohtia ovat esimerkiksi ihmisarvo ja pakkotyöartikla.

Palermön sopimus ja sen ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja ovat keskeistä ihmiskauppaa koskevaa sääntelyä. Suomen osalta se tuli voimaan 2004. Ihmiskauppalisäpöytäkirja sisälsi ensimmäisen kansainvälisesti hyväksytyn ihmiskaupan määritelmän artikla 3:ssa ja artikla 4 velvoittaa, että sopimusvaltiot säätävät ihmiskaupan rangaistavaksi rikokseksi. Palermön sopimuksen ihmiskauppalisäpöytäkirja onkin vaikuttanut eniten ihmiskaupan kansainväliseen määritelmään. Sopimuksessa on myös yleisiä määräyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Palermön sopimus on ensisijaisesti rikosprosessin tärkeyttä korostava sopimus.

Muita maininnan arvoisia ihmiskaupan sääntelyyn liittyviä ihmisoikeussopimuksia ovat YK:n kaikkinaisen syrjinnän poistamisen yleissopimus, orjuussopimukset, eri pakolaissopimukset, YK:n lapsen oikeuksien valinnainen pöytäkirja, jossa säädetään laajasti lapsikaupasta sekä ILO:n pakkotyötä koskevat sopimukset liittyen työperäisen ihmiskaupan ja pakkotyön ehkäisemiseen.³⁵ Monet näistä sopimuksista ovat kuitenkin muotoiluiltaan yleisiä ja tulkinnanvaraisia, eivätkä aseta samalla tavalla valtioille velvollisuuksia.³⁶

2.2.2. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä Suomessa

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kannalta olennaisia ovat sekä vastaanottolaki että ulkomaalaislaki. Ulkomaalaislaki sääntelee maahantuloa, maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa Suomessa. Ihmiskaupan osalta tärkeitä ovat ulkomaalaislain 52 a §, jossa säädetään oleskeluluvan myöntämisestä ihmiskaupan uhrille ja harkinta-aikaa koskevat säännökset. Ihmiskaupan auttamisjärjestelmä tuli lakiin 1.1.2007 maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain eli kotouttamislain muutoksella. Tämän taustalla oli 2005 ensimmäinen hyväksytty ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Kotouttamislain tausta ja laadinta heijastelivat sitä, että suurin osa uhreista oleskelisi maassa luvatta ja, että uhreja olisi ylipäättänsä suhteellisen vähäinen. Myöhemmin kotouttamislaki jaettiin kahteen eri säädökseen: kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettuun lakiin (vastaanottolaki) ja kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin (kotouttamislaki). Nämä

³⁴ Hakapää 2010, s. 177.

³⁵ Esimerkiksi YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67-68/1986); YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989), YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970) ja ILO:n pakollista työtä koskeva sopimus 44/1935), ILO:n pakkotyön poistamista koskeva sopimus (SopS 17/1960).

³⁶ Roth 2010a, s. 119.

tulivat voimaan 2011 ja pääsääntöisesti ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää koskevat säännökset siirrettiin suoraan vastaanottolain 4 lukuun.³⁷

Sisäasiainministeriö asetti työryhmän ja 27.1.2012 hankkeen, jossa selvitettiin ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta ja kehittämismahdollisuuksia. Tällöin päädyttiin siihen, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä ei tehdä erillistä lakia, vaan tunnistetut puutteet korjataan niin, että täydennetään ja tarkennetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain sääntelyä.³⁸ Säädosvalmistelu aloitettiin työryhmän selvityksen pohjalta ja hallitus antoi esityksensä eduskunnalle 2014. Uudistunut vastaanottolaki tuli voimaan heinäkuussa 2015. Vastaanottolain muuttamisella oli taustalla muun muassa se, että auttamisen aloittamisesta ja päättämisestä haluttiin tehdä ennustettavampi ja läpinäkyvämpi. Samoin uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu haluttiin turvata sekä kunnan ja auttamisjärjestelmän välistä työnjakoa haluttiin selkeyttää ja tuoda auttamisjärjestelmä käsitteenä lakiin.³⁹ Palveluiden tarjoamisen näkökulmasta auttamisjärjestelmä on jaettu kaksijakoiseen malliin, jossa Joutsenon vastaanottokeskus auttamisjärjestelmänä on vastuussa niiden uhrien auttamistoimien järjestämisestä, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa ja kunnat taas ovat vastuussa uhreista, joilla on kotikunta.

Mikäli ihmiskaupan uhri pääsee auttamisjärjestelmään, hänellä on oikeus auttamistoimiin ja -palveluihin. Auttamistoimien tulee pohjautua uhrin yksilöllisiin tarpeisiin, sillä heidän tilanteensa ja auttamistarpeet ovat moninaisia.⁴⁰ Vastaanottolain mukaisesti ihmiskaupan auttamisjärjestelmä tarjoaa uhreille neuvontaa ja ohjausta, sosiaalipalveluita, terveydenhuoltoa, vastaanottorahaa tai toimeentulotukea, turvallisen majoituksen, oikeusapua sekä tulkki- ja käännöspalveluita. EN:n yleissopimuksen 12 artikla vaatii, että ihmiskaupan uhreja autetaan toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti. Artikla velvoittaa tarjoamaan tietyt minimipalvelut kaikille ihmiskaupan uhreille, vaikkei heillä olisi oikeutta oleskella maassa. Nämä tietyt palvelut ovat esimerkiksi uhrille toimeentulon järjestäminen, majoitus, psykologinen tuki ja kiireellinen sairaanhoito. Minimipalveluja laajemmat palvelut on annettava ihmiskaupan uhreille, jotka on varsinaisesti tunnistettu ihmiskaupan uhreille ja laillisesti maassa oleskeleville uhreille. EU:n ihmiskauppadirektiivin 11 artikla vaatii, että apu ja tuki on perustuttava suostumukseen ja, että siihen täytyy kuulua ainakin uhrin toimeentulon takaava elintaso eli tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus, aineellinen apu, välttämätön

³⁷ HE 266/2014 vp, s. 3.

³⁸ Sisäasiainministeriö 32/2013, s. 11.

³⁹ HE 266/2014 vp, s. 23.

⁴⁰ HE 266/2014 vp, s. 37.

sairaanhoido kuten psykologinen tuki, neuvonta, tiedotus ja käännös- sekä tulkkaukspalvelut. Suomi näyttäisi siis tarjoavan kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti erilaisia auttamistoimia.

Vuoden 2017 lopussa ihmiskaupan auttamisjärjestelmässä oli asiakkaana 322 henkilöä ja lisäksi asiakkaiden lapsia oli 77. Asiakasmäärä on kasvanut, sillä tammikuussa 2017 asiakkaita oli 232.⁴¹ Vuonna 2017 Suomen ihmiskaupan auttamisjärjestelmään otettiin 127 uutta asiakasta, joilla on 31 eri kansalaisuutta. Useimmiten asiakas oli joutunut työvoiman hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi. Toiseksi yleisimpänä olivat seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvät uhrit ja kolmanneksi pakkoavioliitot.⁴² 37 prosenttia vuonna 2017 auttamisjärjestelmään tulleista asiakkaista kertoi joutuneensa ihmiskaupan uhriksi Suomessa. Ihmiskaupan auttamisjärjestelmän asiakkaista noin 70 prosenttia olivat turvapaikanhakijataustaisia. Tätä selittää vuonna 2015 alkanut laajamittainen maahantulo. Lisäksi Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskukset ovat parantaneet toiminnassaan uhrien ohjaamista auttamisjärjestelmään. Yleisesti ottaen Suomessa edelleen tunnistetaan hyvin vähän seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviä ihmiskaupan uhreja tai heitä ohjataan vähän avun luo. Myöskään kerjäämiseen tai rikollisuuteen pakottamiseen liittyvä ihmiskauppa ovat jääneet Suomessa suurimmaksi osaksi tunnistamatta.⁴³ Tilannekatsaus ei kerro koko totuutta Suomen ihmiskauppatilanteesta, sillä luvut koskevat vain auttamisjärjestelmän tietoon tulleita tapauksia.

2.3. Ihmiskaupan perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

2.3.1. Yleisesti ihmiskauppaan liittyvistä perus- ja ihmisoikeuksista

Perusoikeudet ovat PL:ssa olevia yksilön oikeuksia. Ihmisoikeudet ovat taas ihmisoikeussopimuksissa säädettyjä yksilön oikeuksia. Perus- ja ihmisoikeuksia pyritään tulkitsemaan yhteensopivasti. Lisäksi monet perusoikeudet saavat sisältönsä kansainvälisistä ihmisoikeuksista. Perusoikeudet saavat hierarkkisesti korkeatasoisempaa suojaa ja korotettua lainvoimaa. Ihmisoikeussopimukset taas ovat Suomessa voimassa lain tasolla.⁴⁴ Ihmiskauppa on ihmisoikeusloukkaus. Ihmiskaupan uhriksi joutuminen loukkaa useita perus- ja ihmisoikeuksia prosessin jokaisessa vaiheessa. Se voi vaikuttaa uhrien poliittisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin. Uhreja voidaan myös monin tavoin hyväksikäyttää ja heidän vapauttaan riistää. Uhrit voivat joutua kokemaan pakkotyötä, orjuuttamista, epäinhimillistä kohtelua sekä fyysistä, psykologista ja seksuaalista väkivaltaa.

⁴¹ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, tilannekatsaus 1.1.-31.12.2017, s. 11.

⁴² Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, tilannekatsaus 1.1.-31.12.2017, s. 7.

⁴³ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, tilannekatsaus 1.1.-31.12.2017, s. 10.

⁴⁴ Ojanen 2015, s. 52-53.

Perus- ja ihmisoikeuksien taustalla olevista oikeuksista voidaan puhua erityisesti ihmisarvon kunnioittamisesta, henkilökohtaisesta koskemattomuudesta ja itsemääräämisoikeudesta. Näitä oikeuksia loukataan, vaikka ihmiskaupan vaikutus uhrin perus- ja ihmisoikeuksiin riippuu aina tapauskohtaisesti ihmiskaupan toteuttamisen keinoista, tekotavasta ja hyväksikäyttötarkoituksesta. Ihmiskaupan vaikutus uhrin perus- ja ihmisoikeuksiin on laaja.⁴⁵ Seuraavassa käydään vain pääpiirteittäin näitä läpi. Tarkemmin perehdytään yhdenvertaisuuteen, PL 7 §:n takaamaan henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen sekä PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Ihmiskaupan tekemisen syynä ja seurauksena voivat olla ihmisoikeusloukkaukset. Taustalla on yleensä ihmiskaupan lähtömaan köyhyys sekä uhrien heikko taloudellinen ja sosiaalinen asema. Huono taloudellinen tilanne synnyttää ihmiskauppaa, mutta ihmiskaupan tekemisellä taas syyllistytään useisiin ihmisoikeusloukkauksiin.⁴⁶ Tämä taas vaikuttaa kansallis- ja poliittisten oikeuksien toteutumiseen sekä taloudellisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Epätasa-arvo sukupuolten välillä voi johtua esimerkiksi siitä, että yhteiskunnassa naisilla ei ole yhtäläiset oikeudet tulla toimeen. Elämisen edellytysten parantaminen ja lailliset työtekomahdollisuudet ehkäisevät uhriutumista. Myös järjestäytyneen kriminalisoinnin huomioiminen ja ihmiskaupan laittomuuden liittyvät kampanjat edesauttavat ihmiskaupan torjuntaa. Huomioitavaa on se, että lievempiä hyväksikäytön ja syrjinnän muotojen ennaltaehkäiseminen ehkäisee samalla ihmiskauppaa.⁴⁷

Kuten vastaanottolakia koskeva hallituksen esityskin toteaa, on vastaanottolailla merkitystä erityisesti PL 6, 7, 9 ja 21 §:ien näkökulmasta.⁴⁸ Perusoikeudet turvataan jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle luonnolliselle henkilölle. Ne ovat riippumattomia henkilön iästä, kansalaisuudesta, sukupuolesta, yhteiskunnallisesta asemasta tai muusta sellaisesta seikasta. Tämä on läheisessä yhteydessä syrjintäkieltosääntöön, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.⁴⁹ PL ei kiellä ihmiskauppaa, orjuutta tai pakkotyötä suoraan. PL kuitenkin sisältää useampia perusoikeuksia, jotka liittyvät ihmiskauppaan ja sen auttamisjärjestelmään. PL 1 § suojaa ihmisarvon loukkaamattomuutta. PL 6 § taas turvaa yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä. PL 7 § takaa oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä kidutuksen ja ihmisarvoisen kohtelun

⁴⁵ Ks. esim. lista YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto: Human rights and human trafficking, 2014 s. 4: syrjintäkielto, oikeus elämään, oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, orjuuden ja pakkotyön kielto, oikeus sosiaaliturvaan, kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kielto jne.

⁴⁶ Nieminen 2005, s. 152.

⁴⁷ Roth 2010b, s. 287.

⁴⁸ HE 266/2014 vp, s. 45.

⁴⁹ Ojanen 2015, s. 27.

kiellon. PL 9 §:n mukaisesti Suomi ei saa palauttaa ihmistä ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin. Auttamisjärjestelmään liittyen PL 19 § turvaa oikeuden sosiaaliturvaan. PL 21 § turvaa taas hyvää hallintoa ja oikeusturvaa.

Yksi tärkeimmistä aiheeseen liittyvistä perusoikeuksista on julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen PL 22 §:n mukaisesti. PL 22 § käyttää ihmisoikeuskäsitettä yleisessä muodossa, eikä vain esimerkiksi viittaa valtionsisäisesti lailla voimaan saatettuihin ihmisoikeussopimuksiin. Julkinen valta viittaa valtioon ja sen organisaatioon kuten eduskuntaan, kuntiin, tuomioistuimiin ja hallintoviranomaisiin. PL 22 § voidaan katsoa epäitsenäiseksi, sillä se tulee sovellettavaksi vain yhdessä jokin nimenomaisen perusoikeussäännöksen tai ihmisoikeusmääräyksen kanssa.⁵⁰ Perusoikeuksien kunnioittamisen lisäksi, julkisen vallan on aktiivisesti turvattava perusoikeuksia ja edistettävä niiden toteutumista. Julkisen vallan on pitäydyttävä puuttumasta perusoikeuksiin, mutta perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen vaatii lisäksi aktiivisia toimenpiteitä julkiselta vallalta.⁵¹ Perustuslakivaliokunta on vakiinnuttanut käytännössään perusoikeusmyönteisen laintulkinnan, joka merkitsee perusoikeussäännösten vaikutusta lakia soveltavan viranomaisen tulkinta- ja harkintavallan rajoitusta.⁵² Lisäksi perustuslakivaliokunta on tulkintatilanteissa korostanut ihmisoikeusystävällistä laintulkintaa, jolloin erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyritään omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista.⁵³ Tämä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta edellyttää, että kaikessa laintulkinnassa ja -soveltamisessa olisi pyrittävä lopputulokseen, mikä vastaisi mahdollisimman hyvin perustusoikeuksia ja ihmisoikeusvelvoitteita. Tämä vaikuttaa myös ihmiskaupan uhrien auttamiseen.

Jus cogens tarkoittaa aina ja kaikkialla velvoittavaa oikeutta. *Jus cogens*-normina voidaan pitää esimerkiksi orjuuden ja kidutuksen kieltoa, jolloin niistä ei voi millään perustella poiketa.⁵⁴ Osa perusoikeuksista on kirjoitettu tällä tavoin ehdottomiksi niin, ettei niiden rajoittaminen tavallisella lailla ole sallittua. Tämä koskee esimerkiksi PL 6 §:n syrjintäkieltoa ja PL 7 §:n ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltoa sekä kieltoa puuttua kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai riistää kenenkään vapautta mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta. Syrjintäkielto kuitenkin kieltää vain eri asemaan asettamisen ”ilman hyväksyttävää

⁵⁰ Hallberg ja muut 2011, s. 189, 809.

⁵¹ Viljanen 2014, s. 9 ja HE 309/1993 vp, s. 75.

⁵² PeVL 6/1988 vp, s. 3.

⁵³ PeVL 2/1990 vp, s. 3.

⁵⁴ Hakapää 2010, s. 72.

perustetta”. Tällöin siis lainsäätäjälle jää käytännössä harkintamarginaalia sen suhteen, milloin hyväksyttävä peruste on käsillä.⁵⁵

EIS vaikuttaa vahvasti ihmiskauppaan, vaikkei sitä nimenomaisesti mainitse. Erityisen oleellinen on EIS 4 artiklan orjuuden ja pakkotyön kieltö. EIT on katsonut, että ihmiskauppa on suoraan 4 artiklan kiellon piirissä. Samalla se totesi, että ihmiskauppa on täysin vastoin EIS:n ja demokraattisen yhteiskunnan edustamia arvoja. EIT katsoi sen olevan selvää, että ihmiskauppa uhkaa uhrien ihmisarvoa ja perusvapauksia.⁵⁶ EIS 4 artiklan ydinalueen oikeuksista ei saa poiketa edes EIS 15 artiklan mukaisissa hätätilanteissa. Lisäksi 3 artikla kieltää epäinhimillisen ja alentavan kohtelun ja 5 artikla julistaa oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Huomionarvoista tämän tutkielman osalta on myös syrjinnän kieltö, joka todetaan EIS 14 artiklassa ja EIS:n 12. lisäpöytäkirjan 1 artikla julistaa yleisen syrjinnän kiellon.

EU:n perusoikeuskirjasta tuli Lissabonin sopimuksen myötä oikeudellisesti sitova SEU 6(1) artiklan mukaisesti.⁵⁷ EU-tuomioistuim on todennut, että jäsenvaltioiden on kunnioitettava perusoikeuksia, kun ne panevat unionin oikeutta täytäntöön lainsäädännössään.⁵⁸ Lisäksi kun perusoikeudet ovat osa unionin oikeutta, on jäsenvaltioiden kunnioitettava niitä, kun he soveltavat oikeutta.⁵⁹ EU:n perusoikeuskirjan 5 artiklan orjuutta ja pakkotyötä koskevan kiellon 3 kohta kieltää ihmiskaupan kokonaan. Kielto on suoraan seurausta ihmisarvosta ja kiellossa otetaan huomioon järjestäytyneen rikollisuuden uudet kehityssuunnat.⁶⁰ EU:n perusoikeuskirja sisältää myös muita olennaisia kohtia, kuten 1 artikla ihmisarvosta, 4 artikla kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kiellosta, 6 artikla oikeudesta vapauteen ja turvallisuuteen, 19 artiklan 2 kohta palauttamiskiellosta sekä 20 ja 21 artikla yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta. Syrjintäkieltoa sovelletaan yhteneväisesti EIS 14 artiklan kanssa.⁶¹ EU:n ihmiskauppadirektiivi korostaa ihmiskaupan olevan räikeä perusoikeuksien loukkaus. Ihmiskauppadirektiivi toteaa direktiivin noudattavan yhtenäistä, kokonaisvaltaista ja ihmisoikeuksiin pohjautuvaa lähestymistapaa ihmiskaupan torjunnassa. Ihmiskauppadirektiivi noudattaa perusoikeuksia ja erityisesti EU:n perusoikeuskirjaa, kuten ihmisarvon periaatetta, pakkotyön ja ihmiskaupan kieltöä sekä oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen. Direktiivi pyrkii siihen, että näitä oikeuksia

⁵⁵ Hallberg ja muut 2011, s. 140.

⁵⁶ EIT: *Rantsev v. Kypros ja Venäjä* 2010, kohta 279-282.

⁵⁷ Raitio 2016, s. 325. Sopimus Euroopan unionista 6(1) artikla.

⁵⁸ Ks. esim. Asia Euroopan yhteisön tuomioistuim C-5/88 Wachauf, tuomio 13.7.1989.

⁵⁹ Hallberg ja muut 2011, s. 208.

⁶⁰ EU:n perusoikeuskirjan selitykset 2007, s. 3.

⁶¹ EU:n perusoikeuskirjan selitykset 2007, s. 8.

ja periaatteita noudatetaan täysimääräisesti ja ne on pantava täytäntöön vastaavasti.⁶² EU-oikeutta on tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla. Ihmisoikeussopimukset ovat lisäksi vahvistaneet merkitystään EU-oikeudessa. EIS esimerkiksi muodostaa vähimmäiskriteerit perusoikeuksien suojalle ja EU-tuomioistuin harmonisoi oikeuskäytäntöään EIT:n kanssa, jos aiempi käytäntö osoittautuu ristiriitaiseksi.⁶³

Ihmiskauppa voidaan katsoa liittyvän YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen mukaisesti ainakin ihmisten vapauteen ja tasavertaisuuteen, oikeuteen elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, orjuuden kieltoon, kidutuksen sekä julmien, epäinhimillisten tai halventavien rangaistusten kieltoon. YK:ssa hyväksyttyjä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimuksessa (KP-sopimus) taas olennaista on ainakin orjuuden kieltä sekä sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltä. YK:ssa hyväksyttyjä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälisessä yleissopimuksessa (TSS-sopimus) taas olennaisia ovat muun muassa oikeus työhön, oikeus sosiaaliturvaan, oikeus oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työoloihin sekä oikeus tyydyttävään elintasoon. Myös muita ihmiskauppaan liittyviä ihmisoikeussopimuksia on ja ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittykin useita perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista. Kuitenkin ihmisoikeuslähtöinen näkökulma saattaa jäädä usein rikostorjunnan ja maahanmuuttopolitiikan varjoon. Kuten huomataan, ihmiskauppaan liittyy perus- ja ihmisoikeuksien pluralismia. Kyse on kontekstuaalisesta valtiosääntöpluralismista. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeudelliseen ongelmaan koetetaan etsiä kansallisten perusoikeussäännösten, unioninperusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kokonaisuuden sellainen ratkaisu, joka mahdollisimman koherentti ja perusoikeusmyönteinen.⁶⁴

2.3.2. Vertikaalinen vaikutus ja valtion positiiviset toimintavelvoitteet

Suomen oikeudessa perusoikeuden vertikaalivaikutus tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisesti perusoikeudet vaikuttavat yksilön ja julkista valtaa käyttävän toimielimen välisissä suhteissa.⁶⁵ Valtioilla on siis velvollisuus pitäytyttävä perus- ja ihmisoikeusloukkauksista sekä myös turvata perus- ja ihmisoikeudet PL 22 §:n mukaisesti. Tähän voi kuulua myös positiivisia toimintavelvoitteita. Lainsäätäjän passiivisuus tai perusoikeuksien muodollisuus ei riitä, vaan oikeuksien on toteuduttava käytännössä.⁶⁶ Valtion voidaan katsoa olevan vastuussa ihmiskauppailmiön seurauksena tapahtuneista ihmisoikeusloukkauksista, jos loukkaukseen

⁶² EU:n ihmiskauppadirektiivin johdanto, kohta 33.

⁶³ Hallberg ja muut 2011, s. 890.

⁶⁴ Ojanen 2011, s. 455.

⁶⁵ Jyräki ja Husa 2012, s. 394.

⁶⁶ Viljanen 2014, s. 10.

johtaneet toimet ovat suoraan sidoksissa valtioon ja ne ovat epäsuorissa valtiota koskevien sitovien sopimusvelvoitteiden kanssa.⁶⁷ Pelkkä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisvelvollisuuden lisäksi valtiolla on velvollisuus aktiivisesti suojata ja edistää perusoikeuksia. Ihmisoikeussopimusten oikeusvaikutukset sopijavaltioille voidaan jakaa kolmeen osaan. Tähän kuuluu velvollisuus kunnioittaa, suojata ja toteuttaa sopimukseen säädettyjä velvoitteita.⁶⁸

EN:n yleissopimus on katsonut, että yleissopimus antaa yleisesti ottaen valtiolle positiivisia toimintavelvoitteita. Esimerkiksi 12 artikla mukaan pitää taata tietyt auttamistoimet uhreille ja 10 artiklan uhrin täytyy tunnustaa. 14 artikla antaa myös uhreille oikeuden saada uusiutuva oleskelulupa.⁶⁹ EU:n ihmiskauppadirektiivi taas antaa useita vaatimuksia Suomen ollessa EU:n jäsen sekä useita positiivisia toimintavelvoitteita, kun jäsenvaltioiden on yllettävä direktiivin asettamaan tasoon ja noudatettava EU:n perusoikeuskirjaa.⁷⁰ EIT on korostanut, että 4 artiklan tapauksissa valtiolle tulee positiivisia toimintavelvoitteita orjuuden ja pakkotyön modernien ilmenemismuotojen estämiseksi.⁷¹ EIT on myös *Rantsev v. Kypros ja Venäjä*-tapauksessa ottanut huomioon positiiviset toimintavelvoitteet ja erityisesti sitä kautta ihmiskaupan ehkäisemisen tärkeyden.⁷² Valtioilla on myös positiivinen velvollisuus suojella ihmiskaupan uhreja. Valtiolla on oltava lainsäädäntö ja hallinnollinen kehikko, jotka aidosti ja tehokkaasti suojelee uhreja.⁷³

2.3.3. Horisontaaliset vaikutukset

Vertikaalivaikutuksen lisäksi perusoikeudet vaikuttavat horisontaalisesti. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä lähdettiin siitä, että perusoikeuksien vaikutus tulee säteillä koko yhteiskuntaan ilmaisten yhteiskunnan yleisesti hyväksytyjä perusarvoja, joten perusoikeuksien vaikutus välittyy myös yksilöiden keskinäisiin suhteisiin eli horisontaalisesti. Tämä tapahtuu yleensä tavallisen lainsäädännön välityksellä.⁷⁴ Horisontaalivaikutus voi olla välitöntä tai välillistä. Välitöntä se on silloin, kun yksilö voi vedota toista yksilöä vastaan suoraan PL:ssa turvattuihin perusoikeuksiinsa. Välillisessä taas perusoikeuksien vaikutus tulee PL:a alemman asteisista laeista, jotka ovat saaneet sisältönsä perusoikeuksista käsin. Julkisen vallan on huolehdittava, että lainsäädäntö ja lainkäytön kautta yksilön perusoikeudet toteutuvat

⁶⁷ Gallagher 2010, s. 235.

⁶⁸ Krause ja Scheinin 2012, s. 27-28.

⁶⁹ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 68, s. 37.

⁷⁰ EU:n ihmiskauppadirektiivin johdanto, kohta 33.

⁷¹ EIT: *Siliadin v. Ranska* 2005, kohdat 73, 89 ja 112.

⁷² EIT: *Rantsev v. Kypros ja Venäjä* 2010, kohdat 286 ja 296.

⁷³ EIT: *Chowdury ja muut v. Kreikka* 2017, kohta 86-88 ja EIT: *J. ja muut v. Itävalta* 2017, kohta 106.

⁷⁴ HE 309/1993 vp, s. 29.

myös välillisesti. Horisontaalivaikutus tarkoittaa siis sitä, että julkisen vallalla on velvollisuus suojella yksilöitä toisen yksilön loukkauksia vastaan ja yksilöllä on oikeus myös vaatia tätä. Lisäksi toisen yksilön on kunnioitettava yksilön perusoikeuksia ja toisella yksilöllä on oikeus vaatia, että tämä toinen yksilön perusoikeuksia. Perusoikeuksien kollisiosta on kyse, kun kahta perusoikeutta yksityisten välillä ei voi täysimääräisesti toteuttaa samanaikaisesti. Tämä pyritään ratkaisemaan punninnalla.⁷⁵

Horisontaaliseen ulottuvuuteen liittyy erityisesti PL 22 §, jossa julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Se tulee sovellettavaksi vain yhdessä jonkin nimenomaisen perus- tai ihmisoikeussäännöksen kanssa. Tämä turvaaminen koskee myös julkisen vallan velvollisuutta turvata oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa. Lainsäätäjän on siis täsmennettävä laeissa perusoikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin. Lainsäätäjä toteuttaa PL 22 §:ää, kun se säätelee rangaistavaksi jotakin perusoikeussäännösten turvaamaa oikeushyvää (esim. elämä, henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus).⁷⁶ Esimerkiksi PL 7 § turvaa henkilökohtaista turvallisuutta, josta tulee vahva velvoite julkiselle vallalle suojata ihmisiä toisen ihmisten tekemiltä rikoksilta tai muilta oikeudenvastaisilta teoilta.⁷⁷ Ihmiskaupassa perusoikeudet saavat siis horisontaalivaikutusta. Tekijät loukkaavat uhrien perusoikeuksia ja julkisen vallan tulisi estää tätä lainsäädännön ja lainkäytön kautta.

2.3.4. Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto

Yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja syrjinnänkielto voidaan katsoa olevan olennaisia perusoikeusjärjestelmässämme ja ihmisoikeusnormistossa, sillä ne sisältyvät jo lähtökohtaisesti perus- ja ihmisoikeuden käsitteisiin.⁷⁸ Suomen PL:ssa yhdenvertaisuus ja syrjinnänkielto löytyvät 6 §:stä. Niiden taustalla ovat useat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, ja Suomi on myös ratifioinut usean syrjinnän vastaisen erityissopimuksen.⁷⁹ EIS 14 artiklasta löytyy syrjintäkielto ja EU:n perusoikeuskirjan 20 artiklassa on vahvistettu yhdenvertaisuusperiaate ja 21 artiklassa syrjintäkielto. EU on myös antanut useita syrjinnän torjuntaa ja yhdenvertaisuuteen liittyviä direktiivejä.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu tuomioistuimiin, viranomaisiin ja lainsäätäjään. Yhdenvertaisuussäännöstä PL 6 §:ssä sovelletaan kaikkiin Suomen oikeudenkäyttöpiirissää

⁷⁵ Hallberg ja muut 2011, s. 134-135.

⁷⁶ HE 309/1993 vp, s. 75.

⁷⁷ HE 309/1993 vp, s. 47.

⁷⁸ Ojanen 2015, s. 17.

⁷⁹ Esimerkiksi rotusyrjinnän, sukupuolen, työelämän, vammaisten oikeuksien alalla.

oleviin.⁸⁰ Yhdenvertaisuusperiaate ei siis erottele laillisesti tai laittomasti Suomessa oleskelevia ihmiskaupan uhreja toisistaan. Muodollinen yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että jossakin oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samanlaisia tilanteita on kohdeltava samoin tavoin. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus yrittää taas korjata muodollisen yhdenvertaisuuden aiheuttamia virheitä. Tähän tarvitaan hyväksyttävä tarkoitusperä ja se on toteutettava suhteellisuusperiaatteen rajoissa. Yhdenvertaisuuden tosiasiallinen takaaminen voi tarkoittaa sitä, että julkisella vallalla on siihen liittyviä positiivisia toimintavelvoitteita.⁸¹ Yhdenvertaisuussäännös siis sisällyttää mielivallan kiellon, vaatii samanlaista kohtelua samanlaisissa tapauksissa sekä takaa tosiasiallista tasa-arvoa.⁸² PL 6 § kohdistaa ensisijaisesti julkiselle vallalle velvoitteen. Samalla sillä on kuitenkin horisontaalista vaikutusta yksityisten toimijoiden välillä.⁸³ Otettaessa PL 6 § yhdessä PL 22 §:n kanssa, velvoitetaan siten julkista valtaa aktiivisesti edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista.⁸⁴

PL 6.2 § käsittelee taas syrjintäkieltoa. Henkilöä ei saa asettaa muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Syrjintä on siis ei-hyväksyttävää erottelua ihmisten kesken näiden välillä esiintyvien erojen vuoksi. Kiellettyjä erotteluperusteita perustuslaissa ovat sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus. Syrjintäkiellon luetellut erotteluperusteet eivät ole tyhjentäviä. Kaikki erottelu ei ole kuitenkaan syrjintää, vaan sen hyväksyttävyys riippuu esimerkiksi erottelun perusteesta ja vaikutuksista.⁸⁵

Syrjinnässä olisi siis tarkasteltava erottelun astetta ja tarkoitusperää. Tarkoitusperä viittaa järkiperaisesta perusteltavuudesta ja erottelun asteessa on kyse kohtuullisuudesta ja suhteellisuudesta.⁸⁶ Merkitykseltään vähäinen tai perusteiltaan tulkinnanvarainen erilainen kohtelu ei ole syrjintää. Toiminnan pitää johtaa olennaisesti huonompaan asemaan. Syrjintäkielto koskee sekä päätöksentekoa että sen täytäntöönpanoa.⁸⁷ Huomattavaa PL 6 §:n soveltamisessa on, että se kuuluu ehdottomien perusoikeuksien joukkoon niin, ettei sen rajoittaminen tavallisella lailla ole sallittua. Syrjintäkielto kuitenkin kieltää vain eri asemaan asettamisen ”ilman hyväksyttävää perustetta”. Tällöin siis lainsäätäjälle jää käytännössä harkintamarginaalia sen suhteen, milloin hyväksyttävä peruste on käsillä.⁸⁸ Erottelun perustelu täytyy olla perusoikeusjärjestelmän ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden

⁸⁰ Hallberg ja muut 2011, s. 229, 235.

⁸¹ Hallberg ja muut 2011, s. 228.

⁸² HE 309/1993 vp, s. 42.

⁸³ Hallberg ja muut 2011, s. 274.

⁸⁴ Hallberg ja muut 2011, s. 238.

⁸⁵ Hallberg ja muut 2011, s. 238-239.

⁸⁶ Hallberg ja muut 2011, s. 239.

⁸⁷ HE 94/1993 vp, s. 34-36.

⁸⁸ Hallberg ja muut 2011, s. 140.

kannalta hyväksyttävä.⁸⁹ Erilainen kohtelu on siis sallittua, jos sille on hyväksyttävä syy. Tämä syy voi perustua esimerkiksi oikeusjärjestykseen tai kansalaisten vakiintuneisiin oikeuskäsityksiin.⁹⁰ Jos lainsäädännöstä löytyvälle tai muualla tehdylle erottelulle löytyy perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste, kyse ei ole syrjinnästä, paitsi jos erottelu on niin voimakasta, ettei perustekaan tee sitä oikeutetuksi.⁹¹

Syrjintäkielto kattaa sekä välillisen että välittömän syrjinnän. Välitön syrjintä viittaa erilaiseen kohteluun jonkin kielletyn erotteluperusteen nojalla. Välillinen taas viittaa sellaiseen kohteluun, joka on näennäisesti samanlaista tai yhdenvertaista, mutta joka tosiasiallisesti johtaa syrjintään.⁹² On huomioitava, että välitön syrjintä on kyseessä vain silloin, kun henkilöä kohdellaan kielletyllä perusteella epäedullisemmin kuin jotakuta toista. Välitön syrjintä pyrkii ennen kaikkea muodollisen yhdenvertaisuuden ylläpitämiseen.⁹³ Välillinen syrjintä loukkaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja kyseessä on yleensä tilanne, jossa tarvittaisiin toimenpiteitä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Tällöin on kiinnitettävä huomiota siihen, vaikuttaako toiminta siten, että se on syrjivää.⁹⁴

Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto eivät estä positiivista erityiskohtelua. Positiivinen erityiskohtelu voi olla tarpeen tosiasiallisen tasa-arvon luomiseksi eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia voidaan tehdä.⁹⁵ Erityiskohtelua voidaan antaa tilanteissa, joissa yhdenvertaisuusperiaate edellyttää erottelun tekemistä hyväksyttävän tarkoituksiperän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa, jolloin päämäärä on esiintyvän syrjinnän poistaminen.⁹⁶ Positiivinen erityiskohtelu voi olla julkisen vallan velvollisuus ottaen huomioon PL 22 § perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja PL 6 § 4 momentin säännös tasa-arvon turvaamisesta. Positiivisen erityiskohtelun toimet riippuvat yksittäistapauksen erityispiirteistä, eikä niitä voi yleisellä tasolla määritellä etukäteen. Liian pitkälle menevä tietyn ryhmän tai henkilöiden suosiminen voi johtaa myös toisten ryhmien syrjintään.⁹⁷

Myös EIS ja EU asettavat syrjintäkiellon ja yleisesti soveltavat yhdenmukaisesti syrjintäkieltoa. EU kuitenkin takaa suojan lähinnä vain EU:n kansalaisille ja silloin, kun he tulkitsevat ja soveltavat EU-oikeutta, mutta EIS taas kaikille, jotka ovat jäsenvaltioiden lainkäyttöpiirissä.⁹⁸

⁸⁹ HE 309/1993 vp, s. 44 ja Hallberg ja muut 2011, s. 239, 249.

⁹⁰ HE 94/1993 vp, s. 34-36.

⁹¹ Ojanen 2015, s. 18.

⁹² Ojanen 2015, s. 18.

⁹³ Ahtela ja muut 2006, s. 34.

⁹⁴ Hallberg ja muut 2011, s. 245.

⁹⁵ HE 309/1993 vp, s. 44 ja Handbook on European non-discrimination law 2011, s. 35.

⁹⁶ HE 44/2003 vp, s. 7.

⁹⁷ Ahtela ja muut 2006, s. 43.

⁹⁸ Handbook on European non-discrimination law 2011, s. 17, 58-61.

Ihmisoikeuskäytäntö viittaa siihen, että syrjintää on se, kun henkilöitä kohdellaan eri tavalla ja myös se, kun ei taata yhdenvertaisesti oikeuksien saamista.⁹⁹ EU:n perusoikeuskirja julistaa 20 artiklassa yhdenvertaisuuden lain edessä. Kaikenlainen syrjintä kielletään 21 artiklassa. Lisäksi EU on antanut useita direktiivejä aiheesta. Euroopan yhteisön tuomioistuin on katsonut esimerkiksi sukupuolikysymyksen kannalta, että automaattinen positiivinen erityiskohtelu on kiellettyä syrjintää.¹⁰⁰ EU:n ihmiskauppadirektiivi toteaa noudattavansa EU:n perusoikeuskirjaa ja kunnioittaa muutenkin perusoikeuksia.¹⁰¹

EIS taas käsittelee syrjintää 14 artiklassa ja sen kahdennentoista pöytäkirjan 1 artiklassa. Syrjintä voi olla välitöntä tai välillistä. 14 artiklaa sovelletaan vain yleissopimuksessa ja sen pöytäkirjoissa turvattujen oikeuksien alalla ja se toimii ainoastaan toisen oikeuden kanssa yhdessä, paitsi jos syrjintä on tapauksen olennainen tekijä.¹⁰² Kahdennentoista pöytäkirjan 1 artikla taas sisältää yleisen syrjintäkiellon, eikä edellytä yhteyttä muualla sopimukseen turvattuun oikeuteen. Pöytäkirja asettaa valtioille sekä positiivisen että negatiivisen velvoitteen. Valtiot eivät saa siis syrjiä yksilöitä, mutta heidän on myös edistettävä tasa-arvon toteutumista. Pöytäkirjan ja EIS 14 artiklan tarkoituksena on toimia sopusoinnussa ja syrjintä tarkoittaa molemmissa samaa.¹⁰³ Pöytäkirja soveltuu esimerkiksi tapauksiin, joissa viranomaistoiminta on harkinnanvaraista (kuten etuusratkaisut), yksilölle on nimenomaisesti laissa turvattu oikeus tai muunlaisesta viranomaistoiminnasta johtuva syrjintä.¹⁰⁴ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toiminta voidaan katsoa sisältäväksi päätöksenteoksi, jolloin pöytäkirja soveltuisi.

Näennäisesti neutraali käytäntö tai säännös voi olla syrjintää, jos se todellisuudessa asettaa ihmiset epäedullisempaan asemaan verrattuna muihin.¹⁰⁵ Huomattavaa on, että erilaisten ihmisten kohtelu samalla tavalla on syrjinnän muotoa ja voi loukata EIS 14 artiklaa, jos kohtelulle ei ole esitettävissä oikeutusperusteita. Kohtelulla tulisi tällöin pyrkiä hyväksyttävään tavoitteeseen ja käytetyt keinot tulisivat olla oikeassa suhteessa tähän tavoitteeseen.¹⁰⁶ EIT on katsonut, että ollakseen oikeutettua erottelulla tulisi olla hyväksyttävä tarkoituserä ja sen toteutuksessa käytettyjen keinojen tulisi olla oikeasuhtaisia eli kohtuullisia tavoiteltuun tarkoituserään nähden. Erottelu on syrjivää, jos sille ei ole objektiivisia ja kohtuullista

⁹⁹ Roth 2010a, s. 264.

¹⁰⁰ Euroopan yhteisön tuomioistuin *Abrahamsson*, C-407/98.

¹⁰¹ EU:n ihmiskauppadirektiivin johdanto, kohta 33.

¹⁰² EIT: *İzzettin Doğan ja muut v. Turkki* 2016, kohta 155.

¹⁰³ EIS:n 12. pöytäkirjan kaikkinaisen syrjinnän kiellon selitysmuistio 2000, kohdat 18, 24-26.

¹⁰⁴ EIS:n 12. pöytäkirjan kaikkinaisen syrjinnän kiellon selitysmuistio 2000, kohta 22.

¹⁰⁵ EIT: *D.H. ja muut v. Tsekki* 2007, kohta 79.

¹⁰⁶ EIT *Thlimmenos v. Kreikka* 2000, kohdat 44,48 ja Hirvelä ja Heikkilä 2017, s. 1165.

perustelua.¹⁰⁷ Valtioilla on harkintavaltaa siinä, milloin samanlaisissa tilanteissa oikeuttaa erilaisen kohtelun 14 artiklan mukaisesti.¹⁰⁸ EIS:n mukaiset oikeudet on annettava kansalaisuudesta riippumatta jokaiselle valtion lainkäyttövaltaan olevalle. Kuitenkin valtioilla on EIT:n hyväksymä oikeus säännellä ulkomaalaisten maahantuloa. PL 6 § ja EIS 12. pöytäkirjan 1 artikla voidaan katsoa olevan 14 artiklaa kattavampia säännöksiä.¹⁰⁹ Näyttö syrjinnästä on perustuttava riittävän vahvaksi, selviksi ja yhdenmukaiseksi todettuihin päätelmiin taikka tosiasioihin. Myös tilastotietoihin voi tukeutua.¹¹⁰

EN:n yleissopimuksen 3 artiklan syrjimättömyysperiaatteen mukaan ketään ei saa syrjiä sopimuksessa mainittujen oikeuksien nauttimisesta, erityisesti niiden toimien osalta, joilla suojellaan ja edistetään uhrien oikeuksia päästä osalliseksi näistä toimista. Selitysmuistion mukaan syrjintä vastaa samaa määritelmää kuin EIS 14 artiklassa. Yleissopimuksen asettamia positiivisia velvoitteita tulee tarjota uhreille ilman syrjintää.¹¹¹ EN:n yleissopimus kuitenkin asettaa artikloissaan erikseen ne, jotka ovat laillisesti tai laittomasti oleskelevia uhreja.¹¹² EN:n yleissopimuksen 17 artikla varmistaa sukupuolten tasa-arvoa. Se edellyttää, että sopimuksen osapuolet pyrkivät edistämään sukupuolten tasa-arvoa auttamistoimien tarjoamisessa. Tämä viittaa siihen, että ensinnäkin naiset ovat useammin uhreja ja toiseksi siihen, että naiset ovat useammin köyhempiä ja kärsivät työttömyydestä niin, että heistä tulee helpommin uhreja. Sopimusten osapuolten tulisi siis ottaa huomioon näistä molemmat mieltiessään toimia uhrien auttamiseksi. Tämä edellyttää sitä, että naisia ei syrjitä ja sitä, että valtioilla on positiivisia toimintavelvoitteita, jotta saavutetaan tasa-arvoa myös uhrien auttamisjärjestelmässä.¹¹³ Onkin todettu, että Suomessa ihmiskaupan vastaista toimintaa tulisi kehittää niin, että myös sukupuolinäkökulmasta kaikki uhrit tunnistettaisiin asianmukaisesti ja heitä autettaisiin riippumatta siitä, mistä syystä he ovat uhriutuneet.¹¹⁴ Sukupuoleen perustuvalla kohtelulla ei ole hyväksyttäviä perusteita.¹¹⁵

Ihmiskauppaan liittyy syrjintä monin tavoin. Todennäköisesti uhriksi joutuu usein maahanmuuttajia, paperittomia, vähemmistöryhmiin kuuluvia ja turvapaikanhakijoita ja heitä

¹⁰⁷ EIT *İzzettin Doğan ja muut v. Turkki* 2016, kohta 156.

¹⁰⁸ EIT *Camp and Bourimi v. Hollanti* 2000, kohta 37.

¹⁰⁹ Hirvelä ja Heikkilä 2017, s. 1166, 1194, 1197.

¹¹⁰ EIT: *D.H. ja muut v. Tsekki* 2007, kohdat 178, 180 ja 190-195.

¹¹¹ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 63, s. 36 ja kohta 68, s. 37.

¹¹² EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 124, s. 44.

¹¹³ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohdat 210-211, s. 54.

¹¹⁴ Roth 2011, s. 999.

¹¹⁵ Roth 2010a, s. 264-265. Useimmat uhrit ovat naisia ja erityisesti prostituution alalla. Heitä ohjataan vähemmän järjestelmään ja he ovat enemmän riippuvaisia rikosprosessista. Työperäisessä ihmiskaupassa taas uhreja ovat miehet. Aiheesta lisää erityisesti prostituution ja naisten seksuaalisen hyväksikäytön osalta ks. Roth 2010a, s. 259-265.

voidaan syrjiä heidän sukupuolensa, rotunsa, etnisen taustansa, uskonnon tai muun vastaavan syyn vuoksi. Syrjintä ei liity silti pelkästään ihmiskaupan syihin tai tekijöihin, jotka lisäävät uhriksi joutumisen todennäköisyyttä. Valtiot voivat myös aiheuttaa syrjintää teoilla, joilla he yrittävät ehkäistä ihmiskauppaa.¹¹⁶ Ihmiskaupan uhrit ovat helposti vertailukelpoisia toistensa kanssa liittyen auttamistoimiin, koska he ovat olennaisesti samassa asemassa olevia henkilöitä. Syrjintää voidaan nähdä myös sukupuolen perusteella. Useimmat uhrit ovat naisia ja erityisesti prostituution alalla. Heitä ohjataan vähemmän järjestelmään ja ovat enemmän riippuvaisia rikosprosessista. Työperäisessä ihmiskaupassa taas uhreja ovat miehet. Suomen ihmiskaupan torjunta ja lainsäädäntö luo siten yhdenvertaisuusongelmia. Kohtelulla ei ole hyväksyttäviä perusteita.¹¹⁷ Sukupuolten väliseen tasa-arvoon ei kuitenkaan tässä tutkielmassa mennä tarkemmin.

2.3.5. Yleistä perusoikeuksien rajoittamisesta

Kaikki perusoikeudet eivät ole ehdottomia niin, ettei niitä saisi missään olosuhteissa tai laajuudessa rajoittaa. Perusoikeuksia voidaan siten rajoittaa. Tämä tarkoittaa oikeuden kaventamista, joka on perusoikeuden soveltamispiirissä tai, että julkinen valta voi puuttua yksilön oikeusasemaan, jota perusoikeus suojaa. Perusoikeutta ei voi tällöin käyttää täysimääräisesti, kun sitä on perustuslain edellyttämällä menettelyllä ja sallitusti rajoitettu. Tähän arviointiin on kehitelty Suomessa perusoikeuden rajoitusedellytykset. Syy rajoittamiseen voi olla esimerkiksi painava yhteiskunnallinen intressi tai muiden ihmisten perusoikeudet. Ennen perusoikeuksien rajoittamisen pohdintaa, on ratkaistava, onko ylipäätensä kyse perusoikeussäännöksen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta eli onko perusoikeudella merkitystä yksilön oikeusasemaan tai käyttäytymistä rajoittavassa toiminnassa.¹¹⁸ Kuten todettu ihmiskauppa ja uhrien auttaminen liittyvät useaan perusoikeuteen ja tämä soveltamispiiri voidaan katsoa laajaksi.

Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat:

1. ”Lailla säätämisen vaatimus: Rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin.
2. Täsmällisyys ja tarkkarajaisuusvaatimus: Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.

¹¹⁶ Gallagher 2010, s. 456-457.

¹¹⁷ Roth 2010a, s. 264-265. Aiheesta lisää erityisesti prostituution ja naisten seksuaalisen hyväksikäytön osalta ks. Roth 2010a, s. 259-265.

¹¹⁸ Viljanen 2014, s. 12-15.

3. Rajoitusperusteen hyväksyttävyyssvaatimus: Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus: Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Suhteellisuusvaatimus: Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. Oikeusturvavaatimus: Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus: Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.”¹¹⁹

Näitä tulee tulkita kokonaisuutena niin, että yhdenkin osan läpäisemättä pääseminen merkitsee ristiriitaa perusoikeussäännöksen kanssa.¹²⁰ Näillä rajoituskriteereillä on läheinen yhteys EIT:n soveltamiin ihmisoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden arviointikriteereihin.¹²¹ Ihmisoikeusvelvoitteilla voikin olla kahdella tavalla merkitystä. Sen lisäksi, että se on yksi rajoitusedellytyksistä, se toimii myös muiden rajoitusedellytysten tulkintakriteerinä.

Ehdottomia perusoikeuksia ihmiskaupan osalta ovat ainakin PL 6 § 2 momentin syrjintäkielto, PL 7 § 2 momentin kidutuksen ja muuta ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto ja PL 9 § 4 momentin palauttamiskielto.¹²² Kuten aiemmassa kappaleessa on todettu, jättää syrjintäkielto kuitenkin harkintavaraa, kun eri asemaan asettaminen on kielletty vain ”ilman hyväksyttävää perustetta”. Käytännössä hyväksyttävän perusteen arviointi on hyvin samankaltaista kuin perusoikeuden rajoitusten sallittavuuden arviointi.

3 IHMISKAUPAN UHRIN MÄÄRITELMÄ JA TUNNISTAMINEN

3.1. Miten määritellään ihmiskaupan uhrit?

Ennen kuin voidaan käsitellä sitä, ketkä ovat uhreja, miten heidät poistetaan auttamisjärjestelmästä ja kohdellaanko heitä yhdenvertaisesti, on tunnettava uhrien erilaiset taustat. Tämän tutkielman näkökulmasta uhrit voidaan ensinnäkin jakaa kahteen ryhmään:

¹¹⁹ Viljanen 2014, s. 37-38 ja PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹²⁰ Viljanen 2014, s. 61.

¹²¹ Viljanen 1995, s. 377-379.

¹²² Viljanen 2014, s. 56-57.

Suomessa laillisesti oleskelevat ja laittomasti oleskelevat. Laillisesti oleskelevat viittaavat kaikkiin niihin, joilla on kotikunta Suomessa. Laittomasti oleskelevilla taas ei ole kotikuntaa Suomessa, jolloin heillä on usein oleskelulupaprosessi menossa (sisältäen turvapaikanhakijat) tai ei ole ollenkaan oleskelulupaprosessia menossa. Toiseksi rikosprosessin vahva yhteys jakaa uhreja merkittävästi, kuten jäljempänä huomataan. Nämä kaksi seikkaa vaikuttavat erityisesti yhdenvertaisuuden käsittelyssä.

Jotta voidaan määritellä, kuka on ihmiskaupan uhri, on tunnettava ihmiskaupan määritelmä. Vaikka käytössä onkin yhtenäinen kansainvälinen määritelmä, sen soveltaminen oikeudellisesti on jäänyt vailla selvää vastausta. Määritelmän ymmärtäminen vaihtelee kapeasta törkeästä vapauden riistosta ja väkivaltaisesta pakottamisesta laajempaan ihmiskaupan uhrin haavoittuvaan asemaan ja hyväksikäytösuhteen epätasapainoon. Tämä määritelmän epäselvyys ja vaihtelevuus voi johtaa siihen, ettei ihmiskauppaa tutkita rikosprosessissa ihmiskauppana, vaan sen läheisrikkoksena.¹²³ Olennaista ihmiskaupan määrittelyssä on, että tekijä käyttää hyväkseen toisen henkilön riippuvaista tai turvattomuutta tai turvautuu johonkin kontrolloikeuteen (kuten väkivalta tai uhkaaminen), jotta saa uhrin alistumaan hyväksikäytön kohteeksi. Riittävää on, että tässä on käytetty valta-asemaa hyväksi. Vapauden riistäminen tai erehdyttäminen ei siis aina ole välttämätöntä. Kyseessä on siis eräänlainen prosessi, eikä pelkkä hetkellinen kaupanteko.¹²⁴ Ihmiskaupan määritelmä vaikuttaa siis vahvasti siihen, ketkä ovat ihmiskaupan uhreja. Rajanvetoa esimerkiksi prostituution ja ihmiskaupan välillä on vaikea vetää.¹²⁵ Rikoksen määrittelyllä on merkitystä, koska tämä vaikuttaa uhrin oikeuteen saada apua, jos häntä ei tunnisteta ihmiskaupan uhriksi vaan jonkin toisen rikoksen.

EN:n yleissopimuksen 4 artiklan määritelmän mukaisesti ihmiskaupan uhri tarkoittaa luonnollista henkilöä, joka on joutunut samassa artiklassa määritellyn ihmiskaupan kohteena. Tässä pitää olla siis tekotapa, tarkoitus ja keino. EN:n yleissopimus ei velvoita, että sen määritelmät pitäisi kopioida suoraan kansalliseen lakiin, mutta valtioiden pitäisi saattaa kansallisten lakien määritelmät voimaan niin, että ne ovat yhdenmukaisia kansainvälisen määritelmän mukaan ja takaavat samanlaiset oikeudet taata ne.¹²⁶ Yksi tärkeä uhrien auttamiseen elementti on myös se, että EN:n yleissopimus soveltuu sekä uhreihin, jotka ovat laillisesti tulleet maahan, että uhreihin, jotka ovat tulleet laittomasti. Tämä voi olla ihmiskaupan uhrien kuljettamista, mutta uhrit voivat tulla myös maahan turisteina, puolisoina, au pairina,

¹²³ Roth 2010b, s. 281.

¹²⁴ Roth 2010b, s. 286.

¹²⁵ Tästä lisää esimerkiksi ihmiskaupan ja prostituution välillä: Roth 2011.

¹²⁶ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 70, s. 37.

turvapaikanhakijoina ja monessa muussakin tilanteessa. EN:n yleissopimus soveltuu näihin kaikkiin tilanteisiin.¹²⁷ EU:n ihmiskauppadirektiivi ei erikseen määrittele ihmiskaupan uhria. Direktiivin 2 artiklassa ihmiskaupan määritelmä vastaa pitkälti muiden kansainvälisten instrumenttien määritelmää.

Vastaanottolaissa ihmiskaupan uhri määritellään auttamisjärjestelmässä olevaksi henkilöksi. Hallituksen esityksessä täsmennetään, että uhri voi oletettu ihmiskaupan uhri tai jo ihmiskaupan uhriksi tunnistettu henkilö. Vastaanottolakia muutettaessa esityöt korostivat, että sääntelyä on tarkoitus soveltaa kaikkiin uhreihin heidän kansalaisuudesta tai siitä, onko heillä kotikuntaa vai ei. Eriksen mainitaan, että säännöksiä sovellettaisiin myös Suomen kansalaisiin. Aiemman lain aikana uhrin asema oli sidottu uhrin ulkomaalaisoikeudelliseen asemaan ja uhrien asema, joilla oli kotikunta Suomessa, oli epäselvä.¹²⁸ Ulkomaalaislaissa ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan ulkomaalaista, jonka voidaan perustellusti epäillä joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Ulkomaalaislaissa ihmiskaupalla viitataan rikoslain 25 luvun ihmiskaupan määritelmään. Ulkomaalaislaissa ja vastaanottolaissa siis on eri merkitykset uhrin määritelmälle, kun ulkomaalaislain määritelmä uhri voi olla myös henkilö, joka ei ole auttamisjärjestelmässä. Määritelmät vaikuttavat kuitenkin täyttävän kansainväliset velvoitteet.

Ihmiskaupan uhrin määritelmä siis määräytyy pitkälti kansainvälisen ihmiskaupan määritelmän mukaan. Määritelmän voidaan katsoa kehitetyn ensisijaisesti rikosprosessia varten. Määritelmää ei kuitenkaan tulisi liikaa sitoa rikosprosessiin, koska uhri voi olla, vaikkei asiassa tunnisteta epäiltyä tai saataisi tuomioita. Uhrin kannalta voisi olla järkevämpää jakaa määritelmä tarkemmin osiin, niin kuin huomataan seuraavassa kappaleessa tunnistamisprosessiin liittyen. Yleisesti ottaen ihmiskauppa voidaan määritellä joko rikosoikeuden keinoin tai yleisellä tavalla hahmottaen ilmiötä, johon valtioiden on reagoitava auttamalla uhreja ja ehkäisemällä ihmiskauppaa. Ensimmäinen erityisesti on ymmärrettävä, koska valtiot joutuvat kuitenkin käyttämään kansainvälistä määritelmää rikosoikeudessa. Rikosoikeudessa vaaditaan tarkka määritelmä teosta, josta voi seurata rangaistus. Kun taas mietitään uhreja ja auttamistoimia, hieman liberaalimpi määritelmä voisi riittää, jolloin huomio ei kiinnity syyllistyneiden tekoihin, vaan uhrin kokonaiseen hyväksikäyttökokemukseen.¹²⁹ Tämä tukisi myös perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa.

¹²⁷ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 62, s. 36.

¹²⁸ HE 266/2014 vp, s. 23, 29, 31.

¹²⁹ Stoyanova 2015, s. 85, 155.

3.2. Miten auttamisjärjestelmään pääsevät uhrit tunnistetaan?

3.2.1. Esitunnistaminen

Ihmiskaupan määritelmä liittyy suoraan ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen.¹³⁰ Auttamisjärjestelmän tunnistamisprosessiin voidaan katsoa kuuluvan vastaanottolain mukaan: esitys auttamisjärjestelmään ottamiseksi (34 §), auttamisjärjestelmään ottaminen (35 §) ja ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen (38 §). Tämä voidaan jaotella niin, että 34 ja 35 § voidaan nimetä esitunnistamiseksi ja 38 § on varsinaista tunnistamista. On myös syytä huomata, että uhrin tunnistaminen oikeastaan alkaa jo ennen tätä lain säätämää tunnistamisprosessia ja se on aikaa vievä sekä vaikea prosessi.¹³¹

Matala kynnys auttamisjärjestelmään ottamisessa on kansainvälisten velvoitteiden lähtökohta. Se samalla edistää rikoksen selvittämistä.¹³² Yleisesti Euroopassa on havaittu, että uhrin tunnistamisprosessissa on yleensä kolme tasoa. Ensimmäinen on oletettu uhri, toinen on mahdollinen uhri ja kolmas on virallisesti tunnistettu uhri.¹³³ Tätä harkittiin myös vastaanottolain uudistuksen yhteydessä, mutta päädyttiin siihen, että auttamisjärjestelmää ei pystyittäisi aukottomasti kuvata näiden käsitteiden kautta. Tämä johtuu siitä hallituksen esityksen esittämästä näkemyksestä, että käytännön tilanteet ovat moninaisia ja tunnistaminen ei useinkaan etene samassa järjestyksessä.¹³⁴ Esitunnistaminen olisi oletettu ja mahdollinen uhri. Varsinainen tunnistaminen taas virallisesti tunnistettu uhri. EN:n yleissopimuksen kautta tulee kaksi vaihetta tunnistamiselle: ”perusteltu syy epäillä”-vaihe ja varsinainen tunnistaminen. Tunnistamisen taustalla on EN:n yleissopimuksen 10 artikla. Ensimmäinen vaihe tulee artikla 10 kohdasta 2, jolloin uhria ei saa poistaa maasta ennen kuin varsinainen tunnistaminen on tehty. Tässä vaiheessa täytyy olla perusteltua syytä epäillä, että henkilö on ihmiskaupan uhri. EN:n yleissopimuksen 10 artikla myös asettaa velvollisuuden varsinaisesti tunnistaa uhrit. EN:n yleissopimus ei puhu siitä, milloin uhreja olisi autettava. EU:n ihmiskauppadirektiivin 11 artiklan mukaisesti uhrille on annettava apua ja tukea heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että henkilö on saattanut joutua ihmiskaupan uhriksi. Tämä tulee olla riippumatta siitä, haluaako henkilö todistaa.¹³⁵

Auttamisjärjestelmään hakeudutaan joko itse tai toisen henkilön, useimmiten viranomaisen tai järjestötyöntekijän ohjaamana. Useimmiten ihmiskaupan auttamisjärjestelmän asiakkaaksi

¹³⁰ Roth 2010a, s. 287.

¹³¹ Koskenoja ja muut 2018, s. 194.

¹³² Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 3.

¹³³ Erik Castrén -instituutti 2013, s. 136.

¹³⁴ HE 266/2014 vp, s. 27.

¹³⁵ EU:n ihmiskauppadirektiivin johdanto, kohta 18.

päädytäänkin niin, että jokin muu osapuoli ohjaa uhrin avun luo. Tätä kutsutaan uhrin esittämiseksi auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Usein uhri ei välttämättä itse tiedä, että hänen on mahdollista saada apua tai miten sitä haetaan. Uhri voi myös olla luku- ja kirjoitustaidoton ja/tai kielitaidoton.¹³⁶ Vastanottolain 34 § säätelee esitystä auttamisjärjestelmään ottamisesta. Esittämisen auttamisjärjestelmään ottamisesta voi tehdä ihmiskaupan uhri itse, julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija. Näitä toimijoita voivat olla esimerkiksi poliisi, maahanmuuttoviranomainen, terveydenhuollon viranomainen, kansalaisjärjestö tai kirkko. Esityksen voi periaatteessa tehdä kuka hyvänsä. Varmuutta uhriksi joutumisesta ei täydy olla, vaan riittää, että hänen oletetaan olevan ihmiskaupan uhri. Esityksessä on kyse vasta alkuvaiheen tunnistamisesta.¹³⁷ Tästä näkökulmasta kynnys auttamisjärjestelmään hakeutumiselle ei ole ollut korkea. Tuoreen selvityksen perusteella esitetyistä uhreista otettiin 75% auttamisjärjestelmään.¹³⁸

Vastanottolain 35 § säätelee auttamisjärjestelmään ottamista. Henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupan uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa. Hallituksen esitys lähtee siitä, että henkilöitä on autettava matalalla kynnyksellä henkilön oman uskottavaksi arvioidun kertomuksen ja esityksessä esiin tuotujen seikkojen perusteella. Hallituksen esityksen mukaan auttamisjärjestelmä ei ole sidoksissa esitutkintaan ja siihen, täyttyykö tapauksessa esitutkinnan käynnistämiseen edellytettävä ”syytä epäillä”-kynnys ihmiskaupparikoksen osalta. Lähtökohtana on, että auttamisjärjestelmään otetaan ihmiskaupan uhri riippumatta siitä, onko hänellä Suomessa kotikuntaa vai ei.¹³⁹ Samoin Suomea sitovat ylikansalliset velvoitteet edellyttävät, että hakeutumisvaiheessa on riittävää, että hakijan kertomuksessa tai esityksessä on ihmiskauppaan viittaavia seikkoja, jotka antavat perustellun syyn uskoa henkilön olevan ihmiskaupan uhri.¹⁴⁰

Päätöstä tehtäessä tulisi ottaa huomioon henkilön kokonaistilanne ja hänen riskinsä uhriutua uudelleen. Myös uhriutumisen ajankohdalla voi olla merkitystä, mutta kuitenkin niin, että kaikki tapauskohtaiset seikat on otettava huomioon.¹⁴¹ Riittävää siis pitäisi olla, että hakijan kertomuksessa on tässä hakeutumisvaiheessa ihmiskauppaan viittaavia seikkoja, jolloin on perusteltu syy uskoa, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Esimerkiksi kansallinen

¹³⁶ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, tilannekatsaus 1.1.-31.12.2017, s. 7.

¹³⁷ HE 266/2014 vp, s. 31.

¹³⁸ Koskenoja ja muut 2018, s. 186.

¹³⁹ HE 266/2014 vp, s. 31.

¹⁴⁰ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohdat 132 ja 135, s. 45 ja EU:n ihmiskauppadirektiivi 11 artikla ja johdanto, kohta 18.

¹⁴¹ HE 266/2014 vp, s. 31-32.

ihmiskaupparaportoija on katsonut, että hakeutumisvaiheessa olennaisinta olisi hyväksikäyttökokemuksen uskottavuus ja, että uhri voidaan ottaa auttamisjärjestelmään ”asian selvittämiseksi”.¹⁴² Lisäksi kansallinen ihmiskaupparaportoija on katsonut, että auttamisjärjestelmään pääsy on joissakin tapauksissa asetettu korkeammalle kuin laki ja sen esityöt vaativat. Tämä käy ilmi nigerialaistaustaisia ihmiskaupan uhreja koskevasta selvityksestä.¹⁴³

Auttamisjärjestelmään ottaminen on vastaanottolain 4 §:n mukaisesti hallintolain alainen ja muutoksenhaussa sovelletaan hallintokäyttölakia. Ottamispäätöksen ja auttamisen aloittamista koskevat päätökset ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Lisäksi huomioitavaa on, että vastaanottolain 37 §:n mukaisesti ilmoitus auttamisjärjestelmään ottamisesta tehdään poliisille välittömästi, jos uhrille ei ole myönnetty 36 §:n mukaista toipumisaikaa. Vaikka laki jättää tämän tiedottamisen hieman avoimeksi, on käytännössä poliisille mennyt nopeasti tieto sen jälkeen, kun henkilö on otettu järjestelmään. Tässä ei kuitenkaan ole määritetty, mitä tietoja poliisille loppujen lopuksi menee.¹⁴⁴

3.2.2. Varsinainen tunnistaminen

Auttamisjärjestelmään otettu asiakas vastaanottolain 35 §:n mukaisesti katsotaan vasta mahdolliseksi ihmiskaupan uhriksi. Tällöin ei tarvitse olla täyttä varmuutta siitä, onko henkilö joutunut ihmiskaupan uhriksi. Kun uhri on ollut auttamisjärjestelmässä jonkin aikaa, arvioidaan, onko henkilö tunnistettavissa ihmiskaupan uhriksi. Tämä tunnistaminen on vahvempi kuin 34 ja 35 §:ssä tarkoitettu esitunnistaminen.¹⁴⁵ Vastaanottolain 38 §:n varsinainen tunnistaminen otettiin uutena 2015 uudistuksessa. Vastaanottolain 38 §:n mukaan henkilö voidaan tunnistaa ihmiskaupan uhriksi esitutkintaviranomaisen, Maahanmuuttoviraston tai auttamisjärjestelmän toimesta. Vastaanottolain tavoitteeksi voidaan katsoa, että kaikille auttamisjärjestelmään otetuille henkilöille tehdään varsinainen tunnistamispäätös.¹⁴⁶

Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä tekee tunnistamisen, kun he käynnistävät rikoslain 25 luvun 3 tai 3a §:ssä tarkoitetun ihmiskaupparikoksen koskevan esitutinnan, jonka uhri tunnistettava henkilö mahdollisesti on. Mikäli tapauksen tutkinta jatkuu ihmiskauppana ja etenee tuomioistuimeen, tunnistaminen on yleensä toimiva. Esitutkinta ei kuitenkaan aina

¹⁴² Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 3.

¹⁴³ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 3 ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio VVTDno: 2016-552, s. 14.

¹⁴⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 4-5.

¹⁴⁵ HE 266/2014 vp, s. 36.

¹⁴⁶ Koskenoja ja muut 2018, s. 187.

välttämättä etene lukuisten syiden vuoksi. Esitutkintaviranomaisen olisi siis esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevissa päätöksissä katsottava, että henkilö on joutunut ihmiskaupparikoksen uhriksi. Tämä on kuitenkin yleensä mahdotonta. Lähtökohtaisesti näissä päätöksissä esitutkintaviranomainen ei voi ottaa kantaa siihen, onko henkilö uhriutunut vai ei. Vain tuomioistuin voi päättää, onko kyseessä rikoslain mukainen ihmiskaupparikos. Myös syytteen hylkäämistilanteissa voi olla, että näyttö ei ole ollut riittävää tai sitä on tulkittu laillisuusperiaatteen mukaisesti vastaajan eduksi epäselvässä tilanteessa.¹⁴⁷

Maahanmuuttovirasto taas tunnistaa uhrin, kun he myöntävät hänelle oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin nojalla. Ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää oleskelulupa myös kansainvälisen suojelun tai muun perusteen nojalla. Tällöin ensisijaisesti uhrin tunnistaa Suomen esitutkintaviranomainen, jos rikos on tapahtunut Suomessa tai auttamisjärjestelmä, kun rikos on tapahtunut ulkomailla.¹⁴⁸

Lisäksi Joutsenon vastaanottokeskus voi tunnistaa uhrin (kuultuaan monialaista asiantuntijaryhmää 38 c §:n mukaisesti), jos Suomessa ei ole käynnistetty esitutkintaa, mutta on perusteltua syytä uskoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Joutsenon vastaanottokeskus voi myös tunnistaa uhrin, jos esitutkinnan keskeyttämisestä tai päättämisestä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan. Tämä tilanne esimerkiksi on, kun rikoksentekijä on kuollut tai tekijän olinpaikkaa ei tiedetä.¹⁴⁹ Kuten yllä todettiin, ihmiskauppapäätelmää ei yleensä tehdä tilanteissa, joissa rikoksentekijää tai tämän olinpaikkaa ei tiedetä, sillä riittävää näyttöä rikoksesta ei saada. Auttamisjärjestelmä voi siis olla tunnistajana lähinnä, kun rikos on tapahtunut ulkomailla.¹⁵⁰ Tämä aiheuttaa yhdenvertaisuusongelmia, joihin palataan myöhemmin. Auttamisjärjestelmän toimivaltuuksia voisi lisätä niin, että se voi tehdä tosiasiallisesti uhrin varsinaisen tunnistamisen, mikäli rikosprosessissa ei saada tuomiota esimerkiksi näyttö- tai vanhentumisongelmien vuoksi.

Tunnistamisen oikeudellinen arviointi vaihtelee. Esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tekemässä tunnistamisessa riittää, että esitutkinnan käynnistämiskynnys ylittyy eli, että on syytä epäillä, että on tapahtunut ihmiskaupparikos. Maahanmuuttovirasto taas katsoo oleskelulupaa

¹⁴⁷ Koskenoja ja muut 2018, s. 187.

¹⁴⁸ HE 266/2014 vp, s. 37.

¹⁴⁹ HE 266/2014 vp, s. 37.

¹⁵⁰ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, tilannekatsaus 1.1.-31.12.2017, s. 11 ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 12.2.2015 VVTDno-2015-59, s. 5.

myöntäessään, että uhri tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa eikä ole yhteydessä ihmiskaupasta epäiltyihin, tai että henkilö on erityisen haavoittuvassa asemassa. Auttamisjärjestelmän tekemä tunnistaminen taas ei ole kovin täsmällinen, koska sitä ei voida suoraan liittää viranomaistehtävään.¹⁵¹ Auttamisjärjestelmän tehtävänä on kokonaisvaltainen arviointi, johon kuuluu uhriutumisen arviointi, eikä tämän arvioinnin tulisi olla samanlainen, kun rikosoikeudellinen arviointi. Kun kriteerejä tunnistamiselle ei ole, tai ne vaihtelevat, lisää se auttamisen ennakoimattomuutta ja luo yhdenvertaisuushaasteita.

Varsinaisen tunnistamispäätöksen oikeusvaikutuksia ei selviä vastaanottolaista, eikä niitä tiedetä selkeästi myöskään käytännössä. Se ei suoranaisesti velvoita Maahanmuuttovirastoa myöntämään oleskelulupaa, eikä sillä ole vaikutusta esimerkiksi rikostutkintaan. Tämä tekee järjestelmästä ennalta arvaamattoman. Ainut käytännössä havaittu vaikutus on se, että ihmiskaupan uhri saa olla asiakkaana, kunnes hänet poistetaan auttamisjärjestelmästä. Jos asiakasta ei varsinaisesti tunnisteta uhriksi, hänet voidaan poistaa järjestelmästä vastaanottolain 38 f §:n mukaan. Auttamisjärjestelmä on lisäksi katsonut, että merkityksellinen varsinaisesta tunnistamisesta tulee silloin, kun uhri poistuu Suomesta ja menee toiseen EU-valtioon. Uhri saa tällöin todistuksen mukaansa siitä, että hänet on varsinaisesti tunnistettu ihmiskaupan uhriksi. Avun saamista toisessa valtiossa ei voi kuitenkaan täysin taata.¹⁵²

Vastaanottolain 38 § vastaa EN:n yleissopimuksen mukaista varsinaista tunnistamista. EN:n yleissopimuksen 10 artikla velvoittaa valtioita tunnistamaan ihmiskaupan uhrin asianmukaisesti. Uhrilla on oikeus saada auttamistoimia jo tunnistamisprosessin aikana.¹⁵³ EN:n yleissopimus jättää jonkin verran harkintavaltaa, miten uhrin tunnistamisprosessi on tehtävä. Tunnistamisesta ei tarvitse säädellä laissa, vaan myös muut toimet riittävät 10 artiklan mukaisesti. Samaisen artiklan mukaan perustelulla syyllä ihmiskaupan uhriksi epäiltyä ei saa poistaa maasta ennen kuin tunnistamisprosessi on tehty loppuun. Täyttä varmuutta ihmiskaupan uhriksi joutumisesta ei tarvitse olla, vaan riittävää, että on perusteltu syy uskoa henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi.¹⁵⁴ Jos henkilö on ohjautunut auttamisjärjestelmään, hän voi haluta vältellä varsinaista tunnistamista, koska tunnistamisprosessin päätyttyä häntä voi uhata maasta poistaminen.¹⁵⁵ Toisin sanoen esitunnistamisen jälkeen uhri voi olla

¹⁵¹ Koskenoja ja muut 2018, s. 79-80.

¹⁵² Koskenoja ja muut 2018, esim. s. 28, 88, 196.

¹⁵³ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 135, s. 45.

¹⁵⁴ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 132, s. 45.

¹⁵⁵ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 7.

auttamisjärjestelmästä, kunnes hänet poistetaan. Yleissopimus ei myöskään säätele sitä, missä ajassa tunnistaminen olisi tehtävä.

EU:n ihmiskauppadirektiivi myös velvoittaa tunnistamaan uhrin ja tarjoamaan direktiivin mukaisen avun 11 artiklassaan. EU:n ihmiskauppadirektiivi toteaa 11 artiklassa, että henkilölle on tarjottava apua heti, kun on perusteltua syytä epäillä, että tämä on saattanut joutua direktiivin 2 tai 3 artiklassa tarkoitetun rikoksen kohteeksi. EU:n ihmiskauppadirektiivin 11 (4) artikla korostaa, että uhrin olisi tunnistettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi tunnistamisprosessi mainitaan siinä, että sen päätyttyä, jos uhrille ei voida myöntää oleskelulupaa, voidaan auttamistoimet päättää. Muuten ihmiskauppadirektiivi on hiljaa tunnistamisesta, eikä siis näin aseta selkeitä velvollisuuksia tunnistamisprosessiin.

Tämän varsinaisen tunnistamisen edellytyksenä ei saa olla uhrin yhteistyö esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän kanssa.¹⁵⁶ EN:n yleissopimuksen 12 artiklan 6 kohdan mukaan uhrin halukkuus toimia todistajana ei saa asettaa hänelle annettavan avun ehdoksi. EU:n ihmiskauppadirektiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan avun ehtona taas ei saa olla uhrin valmius toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä. Tähän rikosprosessiyhteyteen pureudutaan myöhemmin tarkemmin.

Toisaalta on huomattu, että esimerkiksi EN:n yleissopimuksen positiivinen velvoite tunnistaa ihmiskaupan uhri ei välttämättä ole täysin ongelmaton. Uhrit voivat saada oikeuksia myös yleisesti esimerkiksi EIS:n kautta. Lisäksi tunnistaminen ja siten auttamistoimien antaminen edellyttää, että uhri pysyy valtion alueella, mutta tunnistaminen ei anna suoraan oikeutta kuitenkaan oleskelulupa.¹⁵⁷ Myös EIT on ottanut kantaa ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen. Jos viranomaiset ovat tunnustaneet henkilön ihmiskaupan uhriksi, heidän velvollisuuksiin kuuluu ryhtyä toimenpiteisiin niin, että häntä suojellaan.¹⁵⁸ Vaikka uhri voikin saada apua EIS:n kautta tai yleisesti rikoksen uhrina, voidaan ihmiskaupan uhrin erityistä asemaa ja sitä varten kehitettyjä kansainvälisiä sopimuksia ja auttamisjärjestelmää pitää yleisesti myönteisenä kehityksenä, joka edistää ihmiskaupan ehkäisyä sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kuten hallituksen esitys on ottanut huomioon, uhrien tunnistaminen on haastavaa. Tähän vaikuttaa se, että heidän tilanteet ovat moninaisia, eikä tunnistamista voida aina tehdä samassa järjestyksessä. Uhrit voivat olla eri vaiheessa tunnistamisen näkökulmasta. Hallituksen esitys toteaa, ettei auttamisjärjestelmän tunnistamissääntöjä ole mahdollista kirjoittaa täysin

¹⁵⁶ HE 266/2014 vp, s. 36.

¹⁵⁷ Stoyanova 2015, s. 601-603.

¹⁵⁸ EIT: *L.E. v. Kreikka* 2012, kohta 78.

yksiselitteisesti.¹⁵⁹ Vaikkei tunnistamissääntöjä voi kirjoittaa yksiselitteisesti, pitäisi auttamisjärjestelmään ottamisen olla selkeää uhrien kannalta. Myös käytännössä on huomattu, että uhrien tunnistamiseen ja auttamisjärjestelmään pääsemiseen vaikuttaa moni epävarmuus ja epäselvyys järjestelmän toimimisesta. Tähän liittyy lisäksi muun muassa uhrin psyykkinen vointi, uhrin maassaolostatus, toimeentulo ja turvallisuus.¹⁶⁰ Olennaista ihmiskaupan auttamisjärjestelmän toimivuuden osalta on ihmiskaupan uhrin tunnistaminen, mutta ohjautumista järjestelmään on pidetty yhtenä suurimmista haasteista ihmiskaupan sääntelyssä.¹⁶¹

Tuoreessa selvityksessä uhrien tunnistamisessa on myös ollut ongelmana se, että auttamisjärjestelmä on tehnyt kielteisen päätöksen sen perusteella, ettei hakijan vapautta ollut riittävästi rajoitettu niin, että kyseessä olisi ollut ihmiskaupparikos. Hallituksen esityksen mukaan auttamisjärjestelmään pitäisi kuitenkin päästä matalalla kynnyksellä henkilön oman uskottavaksi arvioidun kertomuksen perusteella. Auttamisjärjestelmä on myös pyytänyt ennen päätöksentekoa muilta viranomaisilta lisätietoja. Tämä ei ainakaan saisi johtaa kynnyksen nousemiseen korkeammalle kuin laki edellyttää. Huomiossa pitäisi olla uhrin kokonaistilanne ja sen hetkisen avuntarpeen arviointi.¹⁶² Uhrin tilannetta ei tulisi niinkään arvioida täysin rikosoikeudellisin perustein ja sitoa siis rikosprosessiin. Matala kynnyys tarkoittaa sitä, että täyttä varmuutta tapahtuneesta ihmiskaupasta ei tarvitse olla.

On myös muistettava, ettei viranomaisapu edes välttämättä tavoita kaikkia apua tarvitsevia ihmiskaupan uhreja. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ei luonnollisestikaan onnistu, jos uhrin eivät hakeudu avun pariin. Hakeutumisesta auttamisjärjestelmään voi estää moni seikka. Yksi näistä on se, että auttamisjärjestelmä on viranomaistoimintaa, joka voi pelottaa uhreja. Lisäksi uhreille kynnystä voi nostaa se, että auttaminen on rajattu ihmiskaupparikoksen uhreille, eikä heillä välttämättä ole varmuutta siitä, että he ovat nimenomaisesti ihmiskaupan uhreja.¹⁶³ Jos he eivät hakeudu avun pariin institutionaalisista syistä, ei Suomi auta ihmiskaupan uhreja sitä sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Haastavuutta hakeutua avun piiriin lisää se, että tekijä saattaa käyttää väkivaltaa ja uhkailua sekä olla vahvassa auktoriteettiasemassa. Uhri saattaa uhriutua vähitellen, jolloin yksittäiset tapahtumat tai tilanteet eivät uhrin mielessä välttämättä riitä ihmiskauppamääritelmään. Uhri on alisteinen ja usein riippuvainen tekijästä sekä hänellä on usein huono tietämys omista oikeuksistaan. Tähän liitettynä järjestäytynyt

¹⁵⁹ HE 266/2014 vp, s. 27.

¹⁶⁰ Koskenoja ja muut 2018, s. 194.

¹⁶¹ Vähemmistövaltuutettu: Kansallinen ihmiskaupparaportoija 2014, s. 34.

¹⁶² Koskenoja ja muut 2018, s. 187.

¹⁶³ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 3.

rikollistoiminta, uhrin syyllisyys ja häpeä, voi ihmiskaupan uhri jättää hakeutumatta järjestelmään. Yleensä se, että uhri on hakeutunut pois tekijän vaikutuspiiristä, on jo vaatinut paljon ponnistuksia ja aikaa. Nämä kaikki pitäisi ottaa huomioon ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmän toimivuudessa.¹⁶⁴ Myös käytännössä on huomioitu, että osa uhreista jättää hakeutumatta auttamisjärjestelmään. Auttamisjärjestelmäkään ei ole täysin selvillä siitä, miten tunnistaminen toimii ja mitkä sen oikeusvaikutukset ovat.¹⁶⁵ Yleisesti ottaen tunnistamisessa tulisi hyödyntää ihmiskauppaan liittyviä tunnistettuja tunnusmerkkejä, kuten hyväksikäytön muotoja, kontrolloinnin keinoja ja viitteitä alisteisesta asemasta esimerkiksi taloudellisesti tai sosiaalisissa suhteissa.¹⁶⁶

Tunnistamiseen vaikuttaa selkeästi se, kenen oletetaan olevan ihmiskaupan uhri. Todellisuus ei kuitenkaan aina vastaa mielikuvia.¹⁶⁷ Pelkät mielikuvat eivät myöskään riitä pohjaksi lainsäädännön luomisessa. Ihmiskaupan uhreja voidaan kohdella laittomina maahanmuuttajina, prostituoituina tai laittomasti työskentelevinä, heitä rangaistaan ja palautetaan kotimaahansa ilman avun saamista. Yleisesti valtiot eivät ole halukkaita suojelemaan tällaisia uhreja, jotka voivat aiheuttaa ongelmia yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.¹⁶⁸ Voidaan miettiä, suodaanko siis uhrin asema vain ihanteelliselle uhrille.¹⁶⁹ Uhrin tunnistaminen on myös vahvasti liitetty rikosprosessiin Euroopassa.¹⁷⁰

Mietittäessä ihmiskaupan uhrien määrittelyä ja tunnistamista on pohdittava siis, missä ihmiskaupan määrittelyn raja menee. Yksi ratkaisu tunnistamisessa havaittuihin ongelmiin, on se, että auttamisjärjestelmää laajennetaan niin, että se koskisi myös ihmiskaupan läheisrikoksia, kuten kiskonnantapaista työsyryntää, törkeää kiskontaa tai törkeää paritusta.¹⁷¹ Tällöin auttamisjärjestelmää ei sidottaisi tiukasti ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöön. Toisaalta tässä tulee haasteeksi se, että millä rajataan, mikä on ja mikä ei ole tarpeeksi vakavaa henkilöön kohdistettua hyväksikäyttöä. Asiaan voisi lähteä hakemaan apua rikoslaista. Vaikkei tätä auttamisjärjestelmää laajennettaisi, tulisi käytännön soveltamista parantaa niin, että esimerkiksi törkeän kiskonnan tai törkeän parituksen ohjattaisiin auttamisjärjestelmään ennen kuin täysi varmuus uhriutumuksesta on selvinnyt.¹⁷² Esimerkiksi Ruotsissa tuki- ja apujärjestelmä on

¹⁶⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 12.2.2015, VVTDno-2015-59, s. 2.

¹⁶⁵ Koskenoja ja muut 2018, s. 89-93, 197.

¹⁶⁶ Ihmiskaupan tunnusmerkkejä 3.7.2018.

¹⁶⁷ Pärssinen 2006, s. 184.

¹⁶⁸ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 128, s. 44 ja Roth 2010a, s. 106.

¹⁶⁹ Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings 2004, s. 51-52.

¹⁷⁰ Erik Castrén -instituutti 2013, s. 134.

¹⁷¹ Näin myös Roth 2010a, s. 137, 291; Ollus 2016, s. 84; Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 4 ja Rikosuhripäivystyksen lausunto 14.11.2016.

¹⁷² Roth 2011, s. 999.

järjestetty yleisesti rikosten uhreille eikä pelkästään ihmiskaupan uhreille.¹⁷³ Mikäli laajentaminen tehdään, on otettava huomioon, että se voi lisätä turvapaikanhakijoiden väitteitä heihin kohdistuneista rikoksista ja lisätä auttamisjärjestelmän sekä muiden toimijoiden työtä. Tällöin tunnistamisesta tulee yhä vaikeampaa.¹⁷⁴

Jos ihmiskaupan uhreja ei tunnisteta, he eivät pääse auttamisjärjestelmään. He eivät saa heidän lainmukaisia oikeuksia apuun ja suojeluun. Tämä voi johtaa myös maasta poistamiseen, hyväksikäytön jatkumiseen ja uudelleen uhriutumiseen. Tunnistamisprosessin epäonnistuminen siis vaikuttaa vahvasti uhrin perus- ja ihmisoikeuksiin ja voi johtaa perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamiseen.¹⁷⁵ Pitkässä juoksussa tämä voi vaikuttaa niin, että poliitikoille ja viranomaisille voi tulla kuva siitä, että ihmiskauppaa ei tapahdu ja ihmiskaupan ehkäisytoimet eivät ole tarpeellisia.¹⁷⁶

3.2.3. Auttamisen sitominen rikosprosessiin

Rikosprosessi vaikuttaa uhrien auttamiseen monin tavoin. EN:n yleissopimus ja EU:n ihmiskauppadirektiivi molemmat asettavat yleisiä velvoitteita liittyen auttamisen ja rikosprosessin yhteyteen. Käytännössä rikosprosessin sidonnaisuus näkyy yhdenvertaisuuden kannalta kolmella tavalla. Ensimmäinen liittyy tunnistamiseen, toinen poistamiseen ja kolmas oleskelulupaun. Tässä kappaleessa tarkastellaan rikosprosessin yhteyttä yleisesti sekä uhrien tunnistamista yhdenvertaisuuden kannalta.

Rikokset ovat erilaisia monin tavoin, eikä kaikkien niiden tutkinta voi mennä samaa kaavaa noudattaen. Samalla kuitenkin kaikkien ihmiskaupan uhrien olisi saatava apua. Jos rikosprosessi keskeytyy uhrista riippumattomista syistä, ei häneltä tulisi tämän vuoksi evätä apua. Riippumattomia syitä voivat olla esimerkiksi näyttöongelmat, epäillyn katoaminen tai kuolema tai muut rikosprosessuaalisia syitä. Yhdenvertaisuutta ja syrjintää syntyy, kun rikosprosessi määrää auttamista. Kun riippumaton syy ohjaa uhrin avun saamista, syntyy erilaista kohtelua, kun rikosprosessit etenevät vaihtelevasti, joka taas johtaa auttamistoimien saamiseen yhtä vaihtelevasti. Tilanne vaikuttaa neutraalilta tilanteelta, joka kuitenkin aiheuttaa tosiasiallista syrjintää uhrien kesken. Kyse on välillisestä syrjintää. Lisäksi rikosprosessiin sitominen on ongelmallista Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden valossa.

¹⁷³ Erik Castrén -instituutti 2013, s. 87.

¹⁷⁴ Roth 2010a, s. 219.

¹⁷⁵ YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking 2002, s. 6.

¹⁷⁶ Roth 2010a, s. 288.

EN:n yleissopimuksen 12(6) artiklan mukaan uhrin halukkuutta toimia todistajana ei saa asettaa hänelle annettavan avun ehdoksi. Selitysmuistioissa tarkennetaan, että ihmiskaupan tunnistamisprosessi ei ole riippuvainen siitä, aloitetaanko tapauksessa rikosprosessi. Tämä siis tarkoittaa sitä, että tunnistamisprosessi voidaan aloittaa ja saattaa loppuun riippumatta siitä, tuomitaanko ketään ihmiskaupasta. Tämä tunnistamisprosessi on siis itsenäinen rikosprosessista.¹⁷⁷ EU:n ihmiskauppadirektiivi 11(3) artikla toteaa, ettei annettavan avun ehtona saa olla uhrin valmius toimia yhteistyössä esitutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä. EIT on katsonut, että uhreilla on oikeus auttamistoimiin jo ennen kuin ihmiskaupparikoksesta on annettu tuomiota, muuten koko auttamisjärjestelmän tarkoitus ja mielekkäisyys voidaan asettaa kyseenalaisiksi. Siihen, täyttyykö ihmiskaupparikoksen tunnusmerkit, tulisi vastata rikosprosessissa, eikä auttamisjärjestelmään ottaminen ole virallinen varmistus siitä, että rikos on tapahtunut. EIT on todennut, että rikosprosessi ja auttamisjärjestelmän toimet olisi pidettävä erilleen toisistaan.¹⁷⁸

Vastaanottolain hallituksen esitys lähtee siitä, että auttamisjärjestelmään ottaminen ja rikosprosessi eivät olisi toisiinsa kytköksissä. Uhrien halua yhteistyöhön rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä ei saa sitoa uhrien auttamiseen. Myös korostetaan, ettei ottaminen auttamisjärjestelmään ole sidoksissa siihen, täyttyykö tapauksessa esitutinnan käynnistämiseen edellytettävä syytä epäillä-kynnys ihmiskaupparikoksen osalta.¹⁷⁹ Rikosprosessi ei siis olisi olennaista auttamisjärjestelmään ottamisen kanssa. Käytännössä kuitenkin tämä ei ole toteutunut. Itse asiassa päinvastoin, tuoreessa tutkimuksessa on selvitetty, että vastaanottolain 2015 uudistuksen yhteydessä tämä kytkös on vahvistunut.¹⁸⁰ Oikeus apuun tulisi olla riippumatta siitä, tekeekö yhteistyötä viranomaisten kanssa.¹⁸¹ Hallituksen esitys myös korostaa sitä, että rikosprosessi on tärkeää myös uhrin itsensä intressissä. Esitutkintaviranomaisen tekemä työ on keskeistä tunnistamisen kannalta, sillä näyttöä uhriutumista ei usein saada selville muilla keinoilla. Lisäksi rikosprosessin kautta uhri voi saada korvauksia ja rikosentekijän vastuuseen saattaminen edesauttaa uhrin ja muiden uudelleen uhriutumista.¹⁸² Näistä hallituksen esityksen esittämistä näkemyksistä huomaa vahvasti rikosprosessin lähtökohdan. On myös huomattava, että uhrista ei välttämättä

¹⁷⁷ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 134-135, s. 45; kohta 168, s. 49.

¹⁷⁸ EIT: *J. ja muut v. Itävalta* 2017, kohta 115.

¹⁷⁹ HE 266/2014 vp, s. 31.

¹⁸⁰ Koskenoja ja muut 2018, s. 209.

¹⁸¹ Roth 2010a, s. 294.

¹⁸² HE 266/2014 vp, s. 34.

edes ole todistajaksi, jos hän ei ole toipunut hyväksikäyttökokemuksesta. Auttamisen sitominen rikosprosessiin voi myös lisätä uhrin epäluottamusta viranomaisiin.¹⁸³

Tällä hetkellä vastaanottolaki ja sen soveltaminen osoittavat, että auttamisjärjestelmä voi parhaiten auttaa uhreja, joiden rikosprosessi edistyy ja joiden asiassa voidaan saada ihmiskauppatuomio. Koska kytkös on vahva, tulisi siis esitutkintaviranomaisten toiminta olla tehokasta. Tämä ei kuitenkaan ole täysin toteutunut, koska heiltä puuttuu tietoa, taitoja sekä resursseja. Uhreille voi siis olla hieman sattumanvaraista, miten heidän tilanteensa käsitellään ja mihin se johtaa.¹⁸⁴ Esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet vaikuttavat siis uhrien mahdollisuuteen saada apua, vaikka heidän tehtävänä on rikosoikeudellinen arviointi. Tuomioistuimet eivät voi antaa tuomiota perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla ajatellen uhrin auttamista ja sen tarvetta, sillä tämä taas voisi olla mahdollisesti vastoin syytetyn oikeuksia. Tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko kyseessä rikoslain mukainen ihmiskaupparikos. Vain tuomioistuimet voi lopulta päättää tunnusmerkistön mukaisuuden. Tuomioistuimet voi myös tuomita jostakin ihmiskaupan läheisrikoksesta. Syytekin voidaan hylätä esimerkiksi siitä syystä, että näyttö ei ole ollut riittävä tai sitä on tulkittu vastaajan hyväksi laillisuusperiaatteen mukaisesti. Ihmiskauppa-tapauksia on edennyt suhteellisen vähän oikeuteen Suomessa, joten oikeuskäytäntö ei ole vakiintunutta. Siitä ei suoraan pysty arvioimaan, mitä ihmiskauppa on ja siten sitä, ketkä ovat ihmiskaupan uhreja.

Rikosprosessin yhteys näkyy siis uhrien tunnistamisessa. Uhrien tunnistaminen pitäisi olla erillinen rikosprosessista. Ihmiskaupan uhri voi olla, vaikkei tekijää tunnisteta, syytetä tai tuomita. Termistön vuoksi ihmiskaupan uhrin sijaan olisi voitu päätyä toiseen määritelmään, koska tällöin se ei viittaisi suoraan rikosoikeudelliseen määritelmään uhrista. Tunnistamisessa ja rikosprosessin tavoitteissa voidaan nähdä täyttä päällekkäisyyttä ja liitännäisyyttä siinä, että vain yhteistyö poliisin kanssa on ainut mahdollisuus saada apua. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että usein uhrin tunnistaa poliisi. Poliisi tekee tämän ainoastaan esitutkinnan yhteydessä.¹⁸⁵ Jos mietitään uhreja, jotka ovat laittomasti Suomessa, tunnistamisesta tulee epäselvä kokonaisuus. Tällöin tunnistaminen ja rikosprosessi voidaan käytännössä helpommin kytkeä toisiinsa, kun laittomasti olevat voidaan poistaa maasta, jos rikosprosessi ei etene tai uhri ei tee yhteistyötä, vaikka heidät olisi tunnistettu auttamisjärjestelmän toimesta uhreiksi.¹⁸⁶ Euroopassa yleisesti on vaihtelevaa kantaa siitä, onko tunnistamisprosessi yhteydessä rikosprosessiin. Ne maat,

¹⁸³ Gallagher 2010, s. 298-299.

¹⁸⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 9.

¹⁸⁵ Stoyanova 2015, s. 155-156.

¹⁸⁶ Koskenoja ja muut 2018, s. 15.

joilla on yhteys rikosprosessiin, näyttävät myös suhtautuvan ihmiskauppaan ensisijaisesti rikostorjunnan asiana.¹⁸⁷ Suomessa tapahtuneen rikosten osalta taas esitutkinta, syyteharkinta ja ihmiskauppatuomio näyttäisivät olevan edellytys avun saamiseen.¹⁸⁸ Tämä ei ole yhdenvertaista, kun Suomessa uhrituneilta käytännössä edellytetään ”onnistunutta” rikosprosessia avun saamiseksi. Auttamisjärjestelmän ulkomaalaisten uhrien tunnistaminen ei taas edellytä rikosprosessia.

Rikosprosessin yhteyttä uhrin tunnistamiseen tulisi siis heikentää, mutta sitä ei silti kannata täysin poistaa. Poliisi on kuitenkin usein ensimmäinen joka tapaa uhrin ja he voivat ohjata sekä auttaa uhreja paljonkin. Tällä hetkellä vain tunnistamisprosessi näyttäytyy sellaisena, että ilman yhteistyötä poliisin kanssa, ei uhri voi saada apua.¹⁸⁹ On myös huomattava, että kun eri toimijat tunnistavat uhreja, on heillä yleensä erilaiset vaatimukset todisteeksi siitä, että on uhritunut. Tämä aiheuttaa myös yhdenvertaisuusongelmia.

Tuoreessa selvityksessä osoitetaan, että osa uhreista ei edes hakeudu auttamisjärjestelmään, kun he tietävät rikosprosessiyhteydestä. Tämä näyttäisi toteutuneen esimerkiksi siinä, että sellaisia uhreja, jotka olisivat joutuneet seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi Suomessa, ei ajaudu auttamisjärjestelmään. Selvityksen perusteella tämä johtuu siitä, että rikosprosessin yhteys on vahva ja, että tieto auttamisjärjestelmässä olevista henkilöistä menee poliisille väistämättä.¹⁹⁰ Moni käytännön toimijoista, kuten esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät, eivät ole olleet tietoisia rikosprosessin ja auttamisjärjestelmän läheisestä yhteydestä. He ovat olettaneet, että auttamisjärjestelmä toimii itsenäisesti ja, että auttamisjärjestelmä päättää avun tarpeesta, riippumatta rikostutkinnan ja rikosprosessin etenemisestä. Useat heistä kuitenkin korostivat, että rikosprosessi ja auttaminen tulisi olla erillisiä ja niillä on selkeästi eri intressit.¹⁹¹

Vaikka rikostorjunta on tärkeää, ei sitä saisi liikaa korostaa. Uhrien suojelun tarpeellisuus nähdään välillä tärkeänä vain silloin, kun se hyödyttää syyllistyneiden vastuun saattamiseksi. Ihmiskaupan vastaiset toimet eivät saisi johtaa uhrin ihmisoikeuksien ja loukkaamiseen. Jos uhri on enemmän väline kuin päämäärä, ei myöskään rikostorjunnan tavoitetta välttämättä saavuteta.¹⁹² Kun korostetaan rikosprosessia ja sen tärkeyttä, saatetaan unohtaa, että uhrien tulisi saada apua riippumatta siitä, tekevätkö he yhteistyötä rikosprosessissa. Uhreilta vaaditaan liikaa avun saamiseksi, se on riippuvaista rikosprosessin etenemisestä ja tämä ei ole

¹⁸⁷ Erik Castrén -instituutti 2013, s. 128-129.

¹⁸⁸ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 12.2.2015 VVTDno-2015-59, s. 5.

¹⁸⁹ Stoyanova 2015, s. 157.

¹⁹⁰ Koskenoja ja muut 2018, s. 186, 209.

¹⁹¹ Koskenoja ja muut 2018, s. 172.

¹⁹² Pärssinen 2006 s. 195-196.

ihmisoikeuslähtöistä.¹⁹³ Ei voida kuitenkaan suoraan sanoa, että uhrin oikeudet ja rikosprosessin tavoitteet olisivat täysin ristiriidassa toistensa kanssa. Joskus rikoksen selvittäminen on jopa uhrin oikeuksien toteuttamiselle edellytys. Uhrin auttamisella voidaan kuitenkin katsoa olevan keskeinen merkitys myös rikostutkinnan kannalta, vaikka niillä on osittain eri tavoitteet.¹⁹⁴

Vaikuttaisi siis siltä, että ihmiskaupan uhreja ei kohdella yhdenvertaisesti ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti, kun auttaminen ja rikosprosessi ovat niin vahvasti toisiinsa kytkettyinä. Toki kansainvälisissä sopimuksissa näkyy myös rikosprosessin tärkeys esimerkiksi kriminalisointivaatimuksella tai tehokkaan syytetoimien varmistamisen vaatimuksilla. Tämä onkin tasapainoilua toisaalta rikostorjunnan vuoksi ja toisaalta uhrien perus- ja ihmisoikeuksien välillä. Kuitenkaan tämän ei pitäisi johtaa uhrien erilaiseen kohteluun, kuten on yllä kuvattu. Kun ihmiskaupan uhreja ei auteta, rikosprosessi korostuu ja uhreja ei kohdella yhdenvertaisesti, näyttäisi tämä olevan vastoin Suomen perustuslakia, EN:n yleissopimusta, EU:n perusoikeuskirjaa, EIS:ta ja muita kansainvälisiä velvoitteita. Esitutkintaviranomaisten resurssien ja osaamisen lisääminen voisi parantaa tilannetta. Toivottavaa olisi selkeä lainsäädäntömuutos, jolla tunnistaminen, poistaminen ja auttaminen erotetaan rikosprosessista selkeästi.¹⁹⁵ Vaihtoehtona erottamisen sijaan on myös se, että asiakkaisiksi otettaisiin ihmiskaupan uhrien ohella sellaisia henkilöitä, joiden tapauksessa on auttamisjärjestelmän arvion mukaan ihmiskauppaviitteitä, mutta niitä esimerkiksi tutkitaan lähirikosnimikkeellä (kuten kiskonnantapainen työsyryntä, törkeä kiskonta tai törkeä paritus).¹⁹⁶ Tällöin myös kynnys ottaa uhreja auttamisjärjestelmään pysyisi matalana, joka taas on kansainvälisten velvoitteiden mukaista. Auttamisjärjestelmän sitomista rikosprosessiin on kritisoitu sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun, rikosuhripäivystyksen että monien muiden toimijoiden puolelta.¹⁹⁷

Yllä esitetyn perusteella rikosprosessia ajatellen hyväksyttäväksi perusteeksi PL 6 §:n mukaisesti voitaisiin esittää siis ihmiskaupan kriminalisointi, rikostorjunta ja rikosprosessin tärkeys. Uhrien auttamisvelvollisuuden lisäksi, valtioilla on velvollisuus ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa sekä rankaista ihmiskaupparikokseen syyllistyneitä. Ihmiskaupan voidaan katsoa olevan kansainvälisen oikeuden, ihmisoikeuksien ja kansainvälisen rikosoikeuden välissä. Samalla asiaan vaikuttaa myös ulkomaalaisoikeus ja politiikka. Nämä aiheuttavatkin ristiriitaa

¹⁹³ Roth 2016, s. 104.

¹⁹⁴ HaVM 58/2014 vp.

¹⁹⁵ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 9.

¹⁹⁶ Näin myös Roth 2010a, s. 137, 291; Ollus 2016, s. 84; Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 4 ja Rikosuhripäivystyksen lausunto 14.11.2016.

¹⁹⁷ Esimerkiksi Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 9; Rikosuhripäivystyksen lausunto 14.11.2016.

ja paineita säädellä lakeja ja täyttää kansainväliset velvoitteet.¹⁹⁸ Yleisesti ihmiskauppaan onkin vastattu kansallisen turvallisuuden, suvereniteetin ja rajakontrollin kautta, eikä niinkään ottaen huomioon uhrin perus- ja ihmisoikeudet. Perinteisesti siis valtion intressit ylittävät yksilön.¹⁹⁹ Samalla toki suojataan muiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia, kun pyritään saamaan syylliset kiinni. Nämä eivät kuitenkaan selitä erilaista kohtelua niiden osalta, joilla rikosprosessi etenee, ei etene tai päättyy esimerkiksi rikosprosessuaalisista syistä. Yllä esitetyt hyväksyttävät perusteet eivät toteuta niiden tavoitteita esimerkiksi tilanteessa, jossa esitutkinta päättyy näyttöongelmien vuoksi ja uhri poistetaan auttamistoimista. Hyväksyttävä peruste ei voi tyypistyä vain rikostorjunnan tavoitteisiin ja rikosoikeuden määritelmiin. Hyväksyttävää perustetta kohdella ihmiskaupan uhreja eri tavoin ei siis näyttäisi olevan, kun toiset uhrin joutuvat olennaisesti huonompaan asemaan kuin toiset.

3.3. Uhrin oleskeluoikeuden edellytykset

3.3.1. Yleistä oleskeluoikeuden edellytyksistä

Monet auttamisjärjestelmää koskevat säännökset on jaoteltu riippuen siitä, onko henkilö laillisesti Suomessa vai ei. Sen vuoksi on tarpeen tarkastella uhrin ulkomaalaisoikeudellista tilannetta erikseen. Usein ihmiskaupan uhrin ovatkin ulkomaalaisia.²⁰⁰ Moni uhreista on voinut myös hakea Suomesta kansainvälistä suojelua ulkomaalaislain mukaisesti.

EN:n yleissopimuksen 14 artiklan mukaan valtiot voivat myöntää uhrille oleskeluluvan sen vuoksi, että uhrin oleskelu maassa on välttämätöntä hänen henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi ja/tai sen vuoksi, että uhri tekee yhteistyötä viranomaisien kanssa rikosprosessissa ja se on välttämätöntä. Valtiot voivat siis valita jommankumman tai kummankin. Samaan aikaan auttamistoimia ei saisi tehdä riippuvaiseksi siitä, tekeekö yhteistyötä rikosprosessin aikana.²⁰¹ Yhteistyötä ei ole määritetty, joten valtiot voivat itse määritellä, mikä on riittävää yhteistyötä viranomaisien kanssa. Oleskeluluvan pituutta ei myöskään ole määritetty.²⁰² Huomattavaa on, että EN:n yleissopimuksen selitysmuistion mukaan, jos on perusteltua syytä epäillä, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi, niin häntä ei saa poistaa maasta ennen kuin tunnistamisprosessi on ohi.²⁰³ Henkilökohtaisen tilanne voi liittyä esimerkiksi uhrin turvallisuuteen, terveydentilaan ja perhetilanteeseen. Jos poistaminen henkilökohtainen tilanne huomioon ottaen olisi kohtuutonta, tulisi oleskelulupa myöntää.²⁰⁴ Lisäksi on huomioitava, että

¹⁹⁸ Obokata 2006, s. 37.

¹⁹⁹ Cameron ja Newman 2008, s. 162.

²⁰⁰ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, tilannekatsaus 1.1.-31.12.2017, s. 10.

²⁰¹ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohdat 168-170, s. 49.

²⁰² Stoyanova 2015, s. 215.

²⁰³ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohdat 132-133, s. 44-45.

²⁰⁴ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 183-184, s. 50.

uhri voi silti hakea ja nauttia turvapaikkaa.²⁰⁵ Näyttäisi myös olevan, että jos uhri suostuu tekemään yhteistyötä, valtioiden on myönnettävä oleskelulupa.²⁰⁶

EU:n ihmiskauppadirektiivi ei säädä uhrien oleskelun edellytyksistä, vaan ulkomaalaislain 52 a §:n taustalla on ainakin EU:n oleskelulupadirektiivi. EU:n ihmiskauppadirektiivin 11 artikla toteaa, ettei avun edellytyksenä saa olla yhteistyö rikosprosessissa, mutta samalla tämä ei saisi rajoittaa oleskelulupadirektiivin soveltamista. Näitä direktiivejä tulisi soveltaa yhteisymmärryksessä. EU:n oleskelulupadirektiivi asettaa 8 artiklassa vaatimukset sille, milloin uhrille olisi myönnettävä oleskelulupa. Oleskelulupa edellyttää halukkuutta yhteistyöhön viranomaisten kanssa, että oleskelu on tarpeen tutkinnallisista syistä, ja sitä, että uhri on katkaissut siteet epäiltyihin. Oleskelulupa voidaan peruuttaa milloin tahansa 14 artiklan mukaisesti, mikäli nämä oleskeluluvan edellytykset eivät täyty. EU:n ihmiskauppadirektiivi toteaa, että uhrille olisi annettava apua ja tukea ehdoilla ainakin harkinta-ajalla.²⁰⁷ Oleskelulupadirektiivin taustalla on tarkoitus torjua laitonta maahanmuuttoa ja sen osana ihmiskauppaa ja ihmissalakuljetusta.

Auttamistoiminnan edellytyksenä on, että uhrin oleskelun laillisuus selvitetään. Tähän edellytyksenä on, että tiedonvaihto viranomaisten ja järjestöjen välillä on tehokasta, jotta tiedetään, sallitaanko oleskelu vai poistetaanko henkilö maasta.²⁰⁸ Ihmiskaupan uhrille on mahdollista ulkomaalaislain 52 a §:n mukaisesti myöntää tilapäinen oleskelulupa, jos ihmiskaupan uhrin oleskelu Suomessa on perusteltua rikosprosessin vuoksi, uhri on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa epäiltyjen kiinni saamiseksi ja uhrilla ei ole enää sidoksia epäiltyihin. Jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana, vaikkei 52 a §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetty edellytykset täyty eli edellytykset liittyen rikosprosessiin. Yhteydenpito epäiltyihin on tällöin edelleen edellytyksenä. Vaatimukset vastaavat siis pitkälti EU:n oleskelulupadirektiiviä ja EN:n yleissopimusta. Ihmiskaupan uhrille voidaan myös myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä ulkomaalaislain 52 §:n mukaan ja ihmiskaupan uhrin voivat saada myös kansainvälistä suojelua. Oikeus turvapaikkaan saattaakin joskus olla uhrille edullisempi vaihtoehto kuin ihmiskaupan uhrin määräaikainen oleskelulupa. Yleisesti ottaen, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on Maahanmuuttovirastossa hylätty, tulee sen jälkeen arvioitavaksi, voidaanko uhrille myöntää oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a tai 52 §:n mukaisesti.²⁰⁹ Ulkomaalaislain 52 a §:n

²⁰⁵ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 202, s. 53.

²⁰⁶ Stoyanova 2015, s. 223.

²⁰⁷ EU:n ihmiskauppadirektiivin johdanto, kohta 18.

²⁰⁸ HE 32/2006 vp, s. 3.

²⁰⁹ KHO 2017:42 ja 2017:43.

tarkoituksena voidaan nähdä rikostorjunta. Tämän painotuksen vuoksi yhteistyöhaluttomat uhrin voivat jäädä auttamisjärjestelmästä pois.²¹⁰ Velvollisuutta yhteistyöhön ei ole, jos uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, mutta tämän kynnys on asetettu korkealle. Jäljelle jää saada oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Tällöin arvioidaan haavoittuvaa asemaa kokonaisuutena. Käytännössä on havaittu, että ihmiskaupan uhrin on helpompi saada oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen lupaperusteen avulla kuin ihmiskaupan uhrina. Osittain tämä saattaa johtua yksilöllisten inhimillisen lupaperusteen astetta lievemmästä haavoittuvasta asemasta.²¹¹

Ulkomaalaislain 52 a §:n mukaan uhrille olisi myönnettävä oleskelulupa jatkuvana, jos hän on erityisen haavoittuvassa asemassa. Käytännössä on havaittu, että jatkuva oleskelulupa voidaan myöntää vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa. Pääosin tämä koskee seksuaalisesti hyväksikäytettyjä naisia, joilla on vakavia vammoja ja joiden ei arvioida selviytyvän, mikäli heidät käännytetään Suomesta. Yksi mahdollinen ratkaisu tähän olisi, että jatkuva oleskelulupa myönnettäisiin, jos uhri on haavoittuvassa asemassa ja yksilöllisessä harkinnassa otettaisiin huomioon hyväksikäyttökokemuksen vakavuus ja uudelleen uhriutumisen riski. Käännyttämistilanteissa on huomioitavaa, ettei se riitä, että vastaanottava valtio on kriminalisoinut ihmiskaupan. Pelkästään se seikka ei estä uudelleen uhriutumista.²¹²

Kun ulkomaalaislain muutosta säädettiin, oli keskusteluissa esillä, pitäisikö oleskelulupaa ja harkinta-aikaa laajentaa niin, että se koskisi myös ihmissalakuljetuksen. Kuitenkin päädyttiin siihen, että auttamisjärjestelmä on vain ihmiskaupan uhreille järjestelmän väärinkäytön ja suuren hakemusmäärän pelossa. Tämän vuoksi poliisin, rajavartiolaitoksen ja maahanmuuttoviraston toiminnasta riippuu vahvasti se, miten nämä eri uhrin erotetaan toisistaan.²¹³ Tästä myös näkyy maahanmuuttopolitiikan vaikutus sääntelyyn.

Oleskeluluvan perusteeksi ei siis riitä se, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Vastaanottolain varsinainen tunnistaminen uhriksi ei oikeuta saamaan oleskelulupaa. Oleskelun on oltava sen lisäksi tarpeen tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä ja uhrin on tehtävä viranomaisten kanssa yhteistyötä tai hänen on oltava erityisen haavoittuvassa asemassa.²¹⁴ Yhteistyö uhrin ja viranomaisen kanssa voi olla monenlaista, mutta tärkeintä on hallituksen esityksen mukaan, että rikostorjunnan ja -tutinnan kannalta saadaan merkityksellistä tietoa.²¹⁵

²¹⁰ Roth 2007, s. 424.

²¹¹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio VVTDno: 2016-552, s. 17-18.

²¹² Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, s. 99.

²¹³ Roth 2010a, s. 208 ja HE 32/2006 vp, s. 6.

²¹⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio VVTDno: 2016-552, s. 17.

²¹⁵ HE 32/2006 vp, s. 8.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) on eräässä tapauksessa katsonutkin suoraan, että koska muutoksenhakijan kokemasta ihmiskaupasta ei ole vireillä rikosprosessia, ei ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentissa tarkoitettua oleskelulupaa voida myöntää.²¹⁶

Nigerialaistaustaisia ihmiskaupan uhreja koskevassa selvityksessä todettiin, että ulkomaalaislain oleskeluluvan myöntö ihmiskaupan uhreille on ennakkoimatonta. Näyttäisi myös siltä, että lainsäädännössä auttamisjärjestelmän pääsyn kynnys on matalampi kuin oleskeluluvan myöntämisen kynnys. Auttamisjärjestelmässä pitäisi olla matala kynnys, mutta ulkomaalaislaissa taas on tiukat rikosprosessiin liittyvät edellytykset. Käytännössä auttamisjärjestelmään pääsyn kynnys näyttäisi kuitenkin asettuvan korkeammalle kuin laki ja sen esityöt vaativat. Kuten todettu, ihmiskaupan uhrien varsinaisella tunnistamisella vastaanottolain 38 §:n mukaisesti ei ole selviä oikeusvaikutuksia. Se ei siis suoraan vaikuta oleskelulupaprosessiin ja auttamisjärjestelmässä olevia varsinaisesti tunnistettuja uhreja voidaan poistaa maasta, jolloin auttamisjärjestelmässä oleminen päättyy.²¹⁷

Mikäli oleskelulupaa ei saa, uhri käännytetään tai poistetaan maasta. Näin voi siis olla vaikka poliisi, auttamisjärjestelmä tai muu toimija olisi tehnyt varsinaisen tunnistamisen. Ainoastaan esitunnistamisen aikana ei saa poistaa uhria maasta. Jos uhrille ei myönnetä oleskeluoikeutta, vaikuttaa tähän palauttamiskielto. Palauttamiskielto ilmenee jo PL 9.4 §:stä. Tähän palataan myöhemmin, kun pohditaan Suomen oikeutta rajata uhrien auttamista. Samoin pureudutaan siihen, aiheuttaako rikosprosessin vahva yhteys yhdenvertaisuusongelmia.

3.3.2. Yhdenvertaisuus laillisesti ja laittomasti Suomessa oleskelevien välillä

Välittömästi syrjinnästä voidaan puhua erityisesti niiden tilanteiden kohdalla, jossa säännökset on suoraan eri tavalla jaoteltu, kun kyseessä on laittomasti tai laillisesti Suomessa oleskelevat. Tällöin yhtenä mahdollisena kiellettynä erotteluperusteena PL 6 §:n mukaisesti on henkilön ulkomaalaistausta. Auttamisen näkökulmasta uhrit on siis jaettu kahteen ryhmään: laillisesti ja laittomasti Suomessa oleskelevat eli ne, joilla on kotikunta Suomessa ja ne, joilla ei ole. Tämä vaikuttaa auttamistoimien palvelujen tarjoamiseen, kun laillisesti oleskelevat ohjataan kunnan palveluihin ja laittomasti oleskelevat Joutsenon vastaanottokeskukseen. Myös vastaanottolain valmistelun aikaan huomattiin, että ihmiskaupan uhrit eivät välttämättä saa yhdenvertaista kohtelua tämän jaottelun vuoksi.²¹⁸ Paremmassa asemassa näyttäisivät olevan laittomasti maassa oleskelevat uhrit, jotka saavat auttamistoimia suoraan Joutsenon vastaanottokeskuksen

²¹⁶ KHO 2017:42.

²¹⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 6-7 ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio VVTDno: 2016-552, s. 10, 14.

²¹⁸ TyVL 16/2014 vp.

kautta. Laillisesti oleskelevat saavat palvelunsa kunnan sosiaalitoimen kautta, joissa heillä on vaikeuksia saada niitä palveluita, joita heillä vastaanottolain mukaan on oikeus saada.²¹⁹ Oikeus lainmukaisiin palveluihin vaihtelee riippuen siitä, missä kunnassa henkilö sijaitsee. Ei ole myöskään EU:n ihmiskauppadirektiivin kanssa linjassa se, että turvapaikanhakijataustaiset uhrit eivät ole näyttäneet saavan vastaanottopalveluja laajempia palveluja kunnissa, vaikka he olisivat joutuneet vakavan seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi. EU:n ihmiskauppadirektiivi 11 artiklan 7 kohta edellyttää, että uhreista, joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa, huolehditaan.²²⁰

Erilaista kohtelua aiheutuu myös siten, että palvelun ja rikostutkinnan laatu on epätasaista riippuen siitä, missä kunnassa uhrit oleskelevat ja kuntien vastuussa olevat sosiaali- ja terveysviranomaiset eivät tunne vastaanottolakia.²²¹ Vuoden 2018 alussa on kuitenkin annettu uusi ohjeistus sosiaali- ja terveydenhuollolle siitä, miten tunnistaa ihmiskaupan uhreja paremmin ja jossa korostetaan sitä, että uhrilla on oikeus saada apua riippumatta siitä, onko hänellä kotikuntaa Suomessa vai ei.²²² Mahdollinen ratkaisu tähän olisi se, että selkeytettäisiin ja lisättäisiin ohjeistusta, annetaan koulutusta tai muutettaisiin lainsäädäntöä niin, että auttamistoimia tarjottaisiin vain yhden kanavan kautta. Valtion kautta tarjottu apu keskittäisi auttamistoimet erikseen nimetyille viranomaiselle.

Perustusvaliokunta on katsonut, ettei maantieteellistä kriteeriä voida pitää PL 6 §:n mukaisena hyväksyttävänä perusteena asettaa henkilöitä eri asemaan.²²³ Jos erilainen kohtelu perustuu ratkaisevasti henkilön etniseen alkuperään, ei sille voi olla objektiivisesti hyväksyttäviä perusteita nyky-yhteiskunnassa.²²⁴ Etniseksi alkuperäksi ymmärretään esimerkiksi kansallinen tai yhteiskunnallinen alkuperä ja kansalliseen vähemmistöön kuuluminen.²²⁵ Laillisesti ja laittomasti oleskeleviin jakaminen ei näyttäisi siis saavan hyväksyttävää perustetta palveluiden tarjoamisen osalta. Muutakaan hyväksyttävää tai asianmukaista perustetta ei näytä löytyvän, jolloin voidaan katsoa, ettei auttamistoimien työnjakoa voida pitää yhdenvertaisena, jos se johtaa erilaiseen palvelujen saamiseen.

Oleskeluluvan myöntämiseen liittyy yhdenvertaisuushaasteita, kun jaetaan uhrit laittomasti ja laillisesti Suomessa oleskeleviin ja, kun rikosprosessilla on vahva yhteys. Ulkomaalaislaki 52

²¹⁹ Rikosuhripäivystyksen lausunto 14.11.2016.

²²⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 7.

²²¹ Koskenoja ja muut 2018, s. 112, 209.

²²² Ihmiskaupan uhrin ensivaiheen tunnistaminen ja palveluohjaus 2017, ohje sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille.

²²³ PeVL 59/2001 vp, s. 2 ja PeVL 11/2002 vp, s. 2.

²²⁴ EIT: *D.H. ja muut v. Tsekki* 2007, kohta 176.

²²⁵ Hirvelä ja Heikkilä 2017, s. 1194.

a §:n mukaan ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa tiettyjen edellytysten vallitessa. Tämä on sidottu vahvasti rikosprosessiin, kun uhrin on tehtävä yhteistyötä viranomaisen kanssa saadakseen oleskeluluvan. Jos uhri saa muun perusteen nojalla oleskeluluvan, ei uhrilla ole samanlaista yhteistyövelvoitetta. Muihin perusteisiin saada oleskeluoikeutta ei kuitenkaan keskitytä tässä yhteydessä.

Uhrien auttamista on rajattu EN:n yleissopimuksessa niin, että valtioiden on autettava vain niitä, jotka ovat heidän alueellaan. Jokaista uhria ei tarvitse auttaa.²²⁶ Samaan aikaan kuitenkin, jos henkilöä palautetaan, on valtion pyrittävä ehkäisemään uudelleen uhritumista, edistettävä heidän oikeuksiensa toteutumista palauttamisprosessin aikana ja varmistettava avun saaminen vastaanottavassa valtiossa.²²⁷ Tämä on myös velvollisuus ihmisoikeussopimusten mukaan. EN:n yleissopimus antaa 14 artiklassa valtioille mahdollisuuden myöntää oleskelulupa vain uhreille, jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa. Samaan aikaan auttamistoimia ei saisi tehdä riippuvaiseksi siitä, tekeekö yhteistyötä rikosprosessin aikana 12 artiklan 6 kohdan mukaisesti.²²⁸ EU:n ihmiskauppadirektiivi taas toteaa, ettei oleskelulupaa välttämättä tarvitse myöntää henkilölle, joka ei suostu yhteistyöhön rikosprosessissa, jolloin annettava apu ja tuki voivat myös päättyä.²²⁹ Avun ehtona ei saa kuitenkaan olla yhteistyö rikosprosessissa 11 artiklan mukaisesti. Toisin sanoen näyttäisi siltä, että, jos uhri on laillisesti Suomessa, ei rikosprosessia saa kytkeä avun tarjoamiseen. Jos taas uhri on laittomasti Suomessa, tarkoittaa se, että oleskelulupa voidaan kytkeä rikosprosessiin ja siihen, ovatko he valmiita toimimaan yhteistyössä viranomaisten kanssa. Ulkomaalaisten, ilman oleskelulupaa oleskelevien uhrien asema näyttää siis olevan heikompi kuin maassa laillisesti oleskelevien, kun heidät pakotetaan yhteistyöhön oleskeluluvan saamiseksi. Laillisesti ja laittomasti Suomessa oleskelevat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa toistensa kanssa. Lisäksi rikosprosessi aiheuttaa oleskeluluvan kannalta yhdenvertaisuusongelmia. Jos uhri esimerkiksi haluaisi tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa, muttei voi, koska rikosta tutkitaan ulkomailla tai rikosprosessuaaliset syyt estävät tämän, hänellä ei näyttäisi olevan oikeutta oleskeluun ulkomaalaislain 52 a §:n mukaisesti.

Kun yhteistyön määritelmää ei ole tarkkaan annettu, asettaa se myös kysymykseen sen, mikä on riittävää yhteistyötä, voiko uhri tehdä yhteistyötä esimerkiksi esitutkinnassa, mutta kieltäytyä todistamasta ja toteutuuko tämä uhrien välillä yhdenvertaisesti.²³⁰ Avustaminen

²²⁶ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 148, s. 46.

²²⁷ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 202, s. 53.

²²⁸ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohdat 168-170, s. 49.

²²⁹ EU:n ihmiskauppadirektiivin johdanto, kohta 19.

²³⁰ Stoyanova 2015, s. 215. Hallituksen esityksen mukaan tieto pitää olla merkityksellistä, HE 32/2006 vp, s. 8.

rikosprosessissa ei myöskään ole edellytyksenä muille vakavien rikosten uhreille. Yksi ratkaisu voisi olla, että uhri ohjataan mahdollisimman varhain auttamisjärjestelmään jo mahdollisen uhriutumisen epäilemisen aikana ja hänelle myönnetään mahdollisesti harkinta-aika, jonka aikana uhrin tunnistaminen voitaisiin tehdä. Tällöin uhri voisi saada jo auttamistoimia, joka voi edesauttaa myös yhteistyötä rikosprosessissa.²³¹ Tällöin oleskeluluvan edellytyksetkin voivat täyttyä.

Ulkomaalaislain 52 a §:n taustalla on vahvasti rikostorjunta. Tavoitteina hallituksen esityksellä on ollut ihmiskaupparikollisuuden torjuminen, rikollisten kiinni saaminen ja uhrien suojeleminen sekä uudelleen uhriutumisen estäminen.²³² Yhteistyö viranomaisten kanssa voi osoittautua haastavaksi esimerkiksi sen vuoksi, että uhri voi olla pahasti traumatisoitunut puhumaan kokemuksistaan ja yhteistyö voi aiheuttaa merkittävän turvallisuusuhan hänelle ja hänen perheelleen. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ei ole toivottavaa, että yhteistyö on välttämätöntä oleskeluluvan saamiseksi.²³³ Yhteistyö viranomaisten kanssa voidaan katsoa tiukaksi edellytykseksi. Ulkomaalaislain oleskelulupa näyttäisi perustuvan rikostorjunnan päämääriin, eikä osa uhreista välttämättä edes hakeudu auttamisjärjestelmään tämän vuoksi. Rikostorjunnan päämäärät pitäisi olla tällöin toissijaisia. Ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeudet sekä ihmisoikeusperustainen ja uhrikeskeinen lähestymistapa, ei yhteistyön edellyttäminen tulisi olla keskiössä. Mikäli rikostorjuntaa korostetaan liikaa, se voi johtaa uhrin uudelleen uhriutumiseen.²³⁴ Oleskelulupaa ei saisi tehdä suoraan riippuvaiseksi rikosprosessista, vaan lähtökohdaksi tulisi ottaa uhrin tarve apuun.²³⁵

Tällä hetkellä käytännössä auttamisjärjestelmässä olevia ja varsinaisesti ihmiskaupan uhreiksi tunnistettuja uhreja vastaanottolain 38 §:n mukaisesti käännytetään maasta. Sekä EN:n yleissopimus että EU:n ihmiskauppadirektiivi eivät anna selkeää ohjetta, miten auttaminen ja oleskelulupa toimivat siten yhdessä. Ainoastaan puhutaan siitä, että tunnistamisprosessi olisi vietävä loppuun ja palauttamiskiellosta. Myöskään vastaanottolaki ja ulkomaalaislaki eivät anna tähän selkeyttä. Tunnistamisen vaikutusta oleskelulupaan ei ole selvillä, eikä myöskään toisin päin. Oleskelulupaa harkittaessa tulisi varsinaisella tunnistamisella olla oikeudellista merkitystä, vaikkei kaikille uhreille myönnettäisiinkään oleskelulupaa.²³⁶ Maahanmuuttoviraston toiminta ei ole näyttänyt sitä, miten he tulkitsevat tilanteita perus- ja

²³¹ Roth 2010a, s. 216-217.

²³² HE 32/2006 vp, s. 5.

²³³ Gallagher 2010, s. 102.

²³⁴ Pärssinen 2006, s. 189.

²³⁵ Roth 2010a, s. 293-294.

²³⁶ Näin myös Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio VVTDno: 2016-552, s. 19-20.

ihmisoikeusystävällistä laintulkintaa noudattaen, mikä velvoittaa heitä. Vähintään Maahanmuuttoviraston tulisi ajatella Suomen velvollisuutta auttaa kaikkia Suomen valtion alueella oleskelevia ihmiskaupan uhreja, kieltoa käännättää ennen kuin tunnistamisprosessi on käyty loppuun ja uudelleen uhriutumisen ehkäisyä. Tämän hetkessä soveltamisessa Maahanmuuttovirasto ei ole varmistunut siitä, minkälaisiin oloihin uhri palautetaan.²³⁷ Edellä mainitut seikat tekevät ulkomaalaislain soveltamisen ennalta-arvaamattomaksi. Uhri ei välttämättä osaa ennakoida, mikä lupa tulee milloinkin kyseeseen ja mitkä ovat olennaisia seikkoja.

Yleisesti ottaen auttamisjärjestelmän ja ulkomaalaisoikeuden välillä on ristiriitainen suhde. Uhrin ovat saattaneet tulla maahan laittomasti vastoin lakeja tai vaikka työskennelleekin maassa. Tällöin heidät yleensä poistetaan maasta. Ihmiskaupan uhreja kuitenkin koskee useat velvollisuudet ja heitä ei voida tunnistaa ja auttaa, jos heidät poistetaan maasta.²³⁸ Valtiot ovat kansainvälisen oikeuden keskeisiä subjekteja ja valtion ominaisuuteen liittyä sen suvereenisuus.²³⁹ Tähän suvereenisuusperiaatteeseen on liitetty se, että valtioilla on yleisesti ottaen oikeus päättää ulkomaalaisen oikeudesta tulla sen alueelle ja pysyä siellä.²⁴⁰ Valtioilla on siis lähtökohtaisesti omalla alueellaan oikeus päättää siellä olevista fyysisistä ja juridisista henkilöistä. Tämä koskee myös maahan saapuviin ulkomaalaisiin. Samalla valtioita kuitenkin sitoo ihmisoikeusvelvoitteet kansalaisten kohtelussa. Ulkomaalainen, joka tulee valtion alueelle, alistuu sen oikeusjärjestykseen. Ulkomaalaisten kohteluun liittyä kuitenkin vähimmäisstandardi eli ulkomaalaisten kohdalla on noudatettava ihmisoikeusperiaatetta. Suomen on taattava perus- ja ihmisoikeudet myös ulkomaalaisille, jotka ovat Suomen oikeudenkäyttöpiirissä.²⁴¹ Eli uhrijaottelun mukaisesti sekä laillisesti että laittomasti oleskelevien uhrien kohtelussa on huomioitava ihmisoikeudet. Ihmisoikeusvelvoitteiden ohella merkittäviä rajoituksia suvereenisuuteen tuo Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja EU:n vapaan liikkuvuuden periaate.²⁴²

Yleistä velvollisuutta vastaanottaa muiden maiden kansalaisia ei ole. Tämän hetken turvapaikkasääntelyssä myös ihmiskaupan uhreiltakin rajataan oikeuksia. Yleisesti ottaen valtiot pelkäävät, että liiallinen uhrien tukeminen johtaa uhrien väitteisiin, joka taas vie resursseja ja kapasiteettia.²⁴³ Valtion suvereniteettia vapautta käännättää pakolaisia on rajattu

²³⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio VVTDno: 2016-552, s. 18.

²³⁸ Stoyanova 2015, s. 209.

²³⁹ Hakapää 2010, s. 75.

²⁴⁰ Roth 2010a, s. 106 ja EIT *Vilvarajah ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta* 1991, kohta 102.

²⁴¹ Hakapää 2010, s. 225-226 ja Hallberg ja muut 2011, s. 89-90.

²⁴² EU:n perusoikeuskirja 45 artikla ja EU:n perustamissopimus SEUT 20 artikla.

²⁴³ Gallagher 2010, s. 127.

eri sopimuksilla. Näitä on esimerkiksi YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus 1951. Toisaalta esimerkiksi EIS ei sisällä pakolaisia koskevia säännöksiä lainkaan, mutta sen yleiset ihmisoikeusvelvoitteet kyllä pätevät. Selkeää velvoitetta ei kuitenkaan löydy kansainvälisistä sopimuksista siitä, että turvapaikka tai oleskelulupa pitäisi myöntää. Sopimuksissa puhutaan lähinnä oikeudesta hakea ja oikeudesta nauttia turvapaikkaa. Kuitenkin merkittävä rajoitus on palautuskielto eli *non-refoulement*-kielto. Valtio ei saa palauttaa pakolaista maahan, jossa tämä todennäköisesti joutuisi vainon kohteeksi.²⁴⁴ Ulkomaalaislain 87 a §:n mukaan vainoa ovat sellaiset teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Teko voi olla esimerkiksi fyysinen tai henkinen väkivalta. Ihmiskaupan voidaan katsoa olevan tällaista. Palautuskielto ilmenee lisäksi useasta ihmisoikeussopimuksesta, PL 9.4 §:stä ja ulkomaalaislain 147 §:stä.

EN:n yleissopimus ei julista palauttamiskielloa, mutta kuitenkin esittää, että uudelleen uhriutumista on estettävä ja, että uhrien oikeuksista on huolehdittava palauttamismaassa.²⁴⁵ Lisäksi palauttamisen tulisi olla vapaaehtoista EN:n yleissopimuksen 16(2) artiklan mukaisesti, mikäli se on mahdollista. Voidaan myös katsoa, että ihmiskaupan uhrin palauttaminen vastoin hänen tahtoaan ei ole sallittua, ellei se ole turvallista.²⁴⁶ EU:n ihmiskauppadirektiivi toteaa, ettei se rajoita palauttamiskiellon periaatteen soveltamista. Tässä on lisäksi huomioitava EU:n perusoikeuskirjan 4 artikla kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kiellosta sekä 19 artikla palauttamiskiellosta.²⁴⁷ KHO on katsonut, että viranomaisen on palauttaessa uhreja kotimaahansa tehtävä yhteistyötä siellä olevien viranomaisten kanssa, jotta uhrien auttamista koskeva velvoitteet täyttyisivät.²⁴⁸ Maahanmuuttopolitiikalla yritetään myös ehkäistä ihmiskauppaa. Tätä ei kuitenkaan saisi tehdä niin, että se vaikuttaa maahanmuuttajien, turvapaikanhakijoiden tai paperittomien ihmisoikeuksiin.²⁴⁹

Uhreja siis kohdellaan oleskelulupaan liittyen eri tavalla sekä heidän ulkomaalaisaseman vuoksi, että rikosprosessin yhteyden vuoksi. Voidaan puhua välittömästä syrjinnästä ulkomaalaisaseman vuoksi ja välillisestä tilanteissa, joissa rikosprosessin syyt vaikuttavat oleskeluluvan saantiin. On tarkasteltava, onko tälle PL 6 §:n mukainen hyväksyttävä peruste. Erityisesti laillisesti ja laittomasti Suomessa oleskeleviin ja oleskelulupaan liittyy se, että Suomella on suvereniteetti päättää, ketä sen alueella on. Perusteet rajata auttamista liittyvätkin

²⁴⁴ Hakapää 2010, s. 244, 246-247.

²⁴⁵ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 202, s. 53.

²⁴⁶ Gallagher 2010, s. 343.

²⁴⁷ EU:n ihmiskauppadirektiivin johdanto, kohta 10.

²⁴⁸ KHO 2017:42.

²⁴⁹ YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking 2002, s. 3.

usein yleiseen turvallisuuteen, suvereniteettiin ja rajakontrollointiin. Lisäksi hyväksyttäväksi perusteeksi voi tarjota rikosprosessin päämäärät. Ulkomaalaisten on hyväksyttävä Suomen oikeusjärjestys, eikä Suomen ole pakko huolehtia ja antaa oleskeluoikeutta jokaiselle ihmiskaupan uhrille. EN:n yleissopimus ja EU:n direktiivit myös sallivat oleskeluluvan liittäminen yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Hyväksyttävä peruste erilaiselle kohtelulle näyttäisi olevan perusteltu ja oikeutettu. PL 6 § hyväksyttävä peruste näyttäisi siis täyttyvän, kun mietitään yhdenvertaisuusongelmia liittyen oleskelulupa. Samaan aikaan palautuskielto on kuitenkin otettava huomioon. Rikosprosessin yhteys ja sen vaihteleva eteneminen voivat kuitenkin aiheuttaa välillistä syrjintää, jolle ei välttämättä ole hyväksyttävää perustetta kuten edellä on kuvattu. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ei ole kuitenkaan toivottavaa, että yhteistyö rikosprosessissa on välttämätöntä oleskeluluvan saamiseksi.²⁵⁰ Tämän lisäksi EN:n yleissopimus ja EU:n ihmiskauppadirektiivi korostavat, ettei avun saamisen edellytykseksi saa laittaa yhteistyötä rikosprosessissa. Siten voidaan pohtia sitä, onko nykyiset kansainväliset velvoitteet oleskeluluvasta uhrilähtöisiä sekä perus- ja ihmisoikeuksien mukaisia, kun ne sitovat oleskeluluvan rikosprosessissa auttamiseen. Tämä on kuitenkin aihe uudelle tutkimukselle.

3.4. Toipumis- ja harkinta-ajan myöntäminen

Tunnistamisprosessin yhteydessä olisi myös tehtävä mahdollinen päätös toipumis- tai harkinta-ajasta. Tämän voisi mielekkäästi sovittaa tunnistamisprosessin esitunnistamisen yhteyteen. Toipumis- ja harkinta-ajan sääntelyn taustalla vastaanottolaissa ja ulkomaalaislaissa on EU:n oleskelulupadirektiivi ja EN:n yleissopimuksen 13 artikla. EU:n oleskelulupadirektiivin 6 artikla määrittelee, että harkinta-aikana uhri voi toipua kokemuksesta ja päästä pois epäiltyjen vaikutuspiiristä niin, että siten he pystyvät tekemään perustellun päätöksen, haluavatko he tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Harkinta-ajan antaminen ei kuitenkaan tarkoita, että henkilölle myönnetään sen jälkeen oleskeluoikeus.

EN:n yleissopimuksen 13 artiklan mukaan osapuolten on säänneltävä vähintään 30 päivän toipumis- tai harkinta-ajasta, mikäli on perusteltua syytä epäillä henkilön olevan ihmiskaupan uhri. Toipumis- ja harkinta-ajasta on säädettävä lailla. Ajan on oltava riittävä niin, että henkilö voi toipua ja vapautua ihmiskauppiaiden vaikutusvallasta ja/tai tehdä tietoisien päätöksen siitä, haluaako hän tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Uhria ei saa tällöin poistaa maasta ja on oikeutettu tiettyihin auttamistoihin. EN:n yleissopimuksen selitysmuistion mukaan toipumis- ja harkinta-aikaa ei saa olla riippuvainen siitä, suostuuko uhri yhteistyöhön viranomaisten kanssa.²⁵¹ Toipumisaika tulisi olla riittävä, että uhri voi toipua, vapautua ihmiskauppiaiden

²⁵⁰ Gallagher 2010, s. 102 ja Roth 2010a, s. 293-294.

²⁵¹ EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohta 175, s. 49.

vaikutusvallasta sekä harkita yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Toipumis- ja harkinta-ajan pitäisi olla riittävän pitkä, jotta uhri voi tehdä tietoisien päätöksen, ryhtyykö hän yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Tietoinen päätös viittaa siihen, että uhri on suhteellisen rauhallisella mielellä ja tietää auttamistoimista sekä rikosprosessista. Toipuminen voi sisältää esimerkiksi haavojen parantumista ja psykologisen tasapainon saavuttamista.²⁵² Asiantuntijaryhmä GRETA on korostanut, että tämä mahdollisuus tulisi antaa kaikille epäilyille ihmiskaupan uhreille, vaikka EN:n yleissopimus puhuukin vain ilman laillista oleskeluoikeutta olevista henkilöistä.²⁵³

Suomen auttamisjärjestelmän sääntely jaottelee uhrin tässä laillisesti ja laittomasti Suomessa oleskeleviin: toipumisaika on Suomessa laillisesti oleskeleville ja harkinta-aika taas laittomasti Suomessa oleskeleville. EN:n yleissopimus ja EU:n ihmiskauppadirektiivi eivät erottele toipumis- ja harkinta-aikaa. Vastaanottolaki sääntelee toipumisajasta 36 §:ssä, jolloin uhrille voidaan myöntää 30 vuorokauden toipumisaika auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksenteon yhteydessä. Toipumisaika voidaan antaa Suomen kansalaiselle tai ulkomaalaislain 40 §:ssä tarkoitettuun tavoin laillisesti Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle uhrille. Tätä voidaan pidentää enintään 60 vuorokaudella, jos ihmiskaupan uhrin henkilökohtaiset olosuhteet sitä edellyttävät. Toipumisaikana esitutkintaviranomainen tai syyttäjä ei saa olla uhrin yhteydessä ilman tämän suostumusta. Toipumisajan jälkeen Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajalla on velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä poliisille ihmiskaupan uhrista ja päätöksestä, jolla uhri on otettu auttamisjärjestelmään, sekä 37 §:ssä tarkoitetut välttämättömät tiedot.

Toipumisaikaa ei ole tarkoitus myöntää kaikille uhreille, vaan vain sellaisille, jotka eivät syystä tai toisesta halua tai uskalla olla yhteydessä esitutkintaviranomaiseen. Pykälää säädettäessä katsottiin, että suurin osa uhreista tulee esitutkintaviranomaisen ohjaamana auttamisjärjestelmään tai tekee itse tai auttamisjärjestelmän avustamana rikosilmoituksen. Tämän vuoksi toipumisajan jälkeistä ilmoittamista poliisille ei katsottu ongelmalliseksi. Hallituksen esitys myös korostaa, ettei säännöksellä luotaisi aktiivista yhteistyövelvoitetta uhrin näkökulmasta, mutta auttamisjärjestelmän tulisi korostaa uhrille, että heidän on ilmoitettava poliisille uhrista toipumisajan päätyttyä.²⁵⁴

Harkinta-ajasta säädellään ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:ssä, jotka koskevat Suomessa laittomasti oleskelevia ihmiskaupan uhreja. Harkinta-aika myönnetään ennen 52 a §:n mukaista

²⁵² EN:n yleissopimuksen selitysmuistio 2005, kohdat 173-174, s. 49.

²⁵³ Ks. esim. GRETA:n raportti Suomesta 2015, kohta 172, s. 41.

²⁵⁴ HE 266/2014 vp, s. 34.

oleskeluluvan myöntämistä. Aika on vähintään 30 päivää ja enintään kuusi kuukautta. Harkinta-aikana uhrin on päätettävä, tekeekö hän 52 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti viranomaisen kanssa yhteistyötä. Harkinta-ajan päättää poliisi, rajatarkastusviranomainen tai auttamisjärjestelmä. Harkinta-ajan antamisesta menee tieto poliisille. Tämä johtuu siitä, että poliisin on tiedettävä oleskeluoikeudesta. Harkinta-ajan kuluessa henkilöä ei voi poistaa maasta, eikä myöskään aiemmin annettua päätöstä voi panna täytäntöön. Uhrin tilannetta on mietittävä kokonaisharkinnalla. Tarkoitus on, että uhri toipuu kokemuksistaan ja pääsee pois rikollisten vaikutuspiiristä niin, että hän pystyy tekemään perustellun päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä viranomaisten kanssa.²⁵⁵ Kun harkinta-aika kuluu umpeen ja henkilö oleskelee maassa ilman laillista oleskeluoikeutta, yhteistyöstä kieltäytyminen rikosprosessin kanssa voi johtaa maasta poistamiseen.²⁵⁶

Jos henkilö epäillään ihmiskaupan uhriksi ja hän hakee kansainvälistä suojelua Suomesta, toipumisaikaa myönnettäessä on huomioitava vastuunmäärittämisasetus (vastuuvaltion määrittämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 604/2013), jonka nojalla määritetään, mikä valtio on vastuussa hakemuksen tutkimuksesta. Asetus pyrkii siihen, että yksi jäsenvaltio tutkii turvapaikkahakemuksen. Jos henkilö on uhriutunut Suomessa, todennäköisesti myös hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään Suomessa. Maahanmuuttovirasto tällöin tutkii oleskeluluvan myöntämisen edellytykset myös muiden oleskelulupaperusteiden osalta (esim. ulkomaalaislaki 51 §, 52 § ja 52 a §). Asetusta sovellettaessa käytännössä Suomessa kansainvälistä suojelua hakenut henkilö voidaan siirtää toiseen jäsenvaltioon, mikäli rikosta ei tutkita Suomessa sen vuoksi, että rikos on tapahtunut ulkomailla. Suomi voi kuitenkin aina päättää käsitellä hakemuksen, vaikka se olisi tämän asetuksen mukaan vastuussa käsittelystä. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen voidaan tehdä loppuun siinä valtiossa, jossa rikoksen ilmoitetaan tapahtuneen. EN:n yleissopimuksen ja vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisesta yhteen ei ole oikeuskäytäntöä. Huomattavaa tässä on, että oletettua ihmiskaupan uhria ei saisi poistaa maasta ennen kuin uhrin tunnistaminen on saatettu loppuun. Tarkoituksena on, että uhri saisi kaikki hänelle kuuluvat oikeudet täysimääräisesti. Suomessa uhri saisi palvelut ja avun siihen asti, kunnes hänet siirrettäisiin vastuuvaltioon.²⁵⁷

Toipumis- ja harkinta-ajan keskeyttäminen on myös mahdollista. Toipumisaika keskeytetään esimerkiksi, jos uhri päätetään poistaa auttamisjärjestelmästä vastaanottolain 38 f §:n nojalla.

²⁵⁵ HE 32/2006 vp, s. 9.

²⁵⁶ HE 266/2014 vp, s. 37.

²⁵⁷ HE 266/2014 vp, s. 33.

Harkinta-aika ulkomaalaislain 52 b §:n mukaisesti voidaan keskeyttää esimerkiksi, jos uhri muodostaa uudelleen siteet epäiltyihin tai yleinen järjestys ja turvallisuus vaatii maasta poistamista.²⁵⁸ Irrottautuminen epäillyistä on kuitenkin todettu olevan haastavaa alkuvaiheessa. Keskeyttämistä ei tulisi tehdä pelkästään yhden tai parin yhteydenoton vuoksi epäiltyihin. Siteet heihin pitäisi pystyä katkaisemaan pikkuhiljaa, eikä välittömästi.²⁵⁹

Toipumisajan aikana esitutkintaviranomainen ja syyttäjä ei saa olla yhteydessä uhriin. Harkinta-ajan sääntelyssä ei mainita, etteikö esitutkintaviranomainen tai syyttäjä saisi olla yhteydessä uhriin. Tämän selittää se, että oleskeluluvan edellytyksenä ulkomaalaislain 52 a §:n mukaan on yhteistyö rikosprosessissa. Eli harkinta-aikaa mietittäessä se tulisi lähtökohtaisesti antaa ensin, minkä aikana uhri voi miettiä 52 a §:n § momentin 2 kohdassa tarkoitettua yhteistyötä. Ilmeisesti kuitenkin harkinta-aikaa annettaessa tulee kuitenkin pohdittavaksi se jo, onko uhrin oleskelu perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi.

Moni uhri haluaa tehdä esitutkintaviranomaisen kanssa yhteistyötä ja he ovat hakeutuneet auttamisjärjestelmään nimenomaan saadakseen rikoksen tutkittua. Rajaukset siitä, ettei esitutkintaviranomainen saa olla yhteydessä ennen kuin toipumis- ja harkinta-aika ovat ohi, eivät siis aina välttämättä vaikeuta rikoksen esitutkintaa. Enemmänkin ongelma on siinä, mikäli uhrin eivät lainkaan hakeudu avun piiriin, kun he tietävät, että poliisi saa heistä joka tapauksessa tiedon. Lisäksi on havaittu, ettei esitutkintaviranomaiset välttämättä edes ala tutkimaan rikosta, vaikka ovatkin saaneet tiedon auttamisjärjestelmään ottamisesta.²⁶⁰ Tieto auttamisjärjestelmään ottamisesta menee siis väistämättä poliisille toipumis- ja harkinta-ajan jälkeen. Liiallista rikosprosessin korostamista voidaan pitää haastavana. Ilmoitusvelvollisuutta perustellaan vahvasti hallituksen esityksessä rikosprosessin tärkeydellä. Tätä korostetaan valtion velvollisuudella tutkia ihmiskaupparikokset, mutta myös sillä, että uhrikin saa siitä apua, kuten uudelleen uhriutumisen estäminen. Tämän ohella esitutkintaviranomainen panostaa valtavasti nimenomaan uhrin ottamiseen auttamisjärjestelmään vastaanottolain 38 §:n mukaisesti, koska näytön saaminen nimenomaan uhrilta on tärkeää. Hallituksen esitys kuitenkin samalla toteaa, ettei henkilön tarvitsisi sitoutua todistamaan rikoksentehtäjiä vastaan.²⁶¹

Käytännössä uhrin on päätettävä ennen auttamisjärjestelmään menemistä ja avun saamista, haluaako hän olla yhteydessä poliisiin vai ei. Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet kuitenkin edellyttävät, että uhrin yhteistyötä tutkinnassa, syytteessä tai oikeudenkäynnissä ei

²⁵⁸ HE 32/2006 vp, s. 9.

²⁵⁹ Pärssinen 2006, s. 187.

²⁶⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 5.

²⁶¹ HE 266/2014 vp, s. 34.

saa laittaa auttamisen tarjoamisen ehdoksi.²⁶² Uhrit eivät välttämättä hae avun piiriin, koska toipumisajan päätyttyä ilmoitus menee väistämättä poliisille. He voivat pelätä rikoksesta syyttämistä, tekijän kosta tai he voivat olla epävarmoja oleskeluoikeudestaan.²⁶³ Toipumis- ja harkinta-ajat tulisivat olla aidosti rauhoitettuja, koska koko toipumis- ja harkinta-ajan sääntelyn tavoitteena on se, että uhri voisi toipua ja päättää sitten, tekeekö hän yhteistyötä poliisin kanssa. Poliisi voisi toki tutkia rikosta tänä aikana, mutta ilman uhrin myötävaikutusta. Kun uhrin kertomat asiat luovutetaan poliisille joka tapauksessa, on mahdollista, että uhrit eivät halua toipumis- tai harkinta-aikaa ja jäävät auttamisjärjestelmän ulkopuolelle.²⁶⁴ Kuitenkin se, että on otettu auttamisjärjestelmään ja tunnistettu ihmiskaupan uhriksi luo näyttöä siitä, että jokin rikos on mahdollisesti tapahtunut. Koska poliisi ottaa yhteyttä tekijään, on uhrin näkökulmasta jo se riittävää, että tekijä saa tällöin tietää epäilystä. Hallituksen esitys puhuu siitä, että uhri voisi tällöin harkita jatkotoimenpiteitä rauhassa, mutta todellisuudessa uhrin olisi päätettävä tämä jo aiemmin, koska jatkotoimenpiteitä tapahtuisi joka tapauksessa tiedottamisvelvollisuuden vuoksi, vaikkei uhri suostuisikaan esimerkiksi todistamaan. Tätä voidaan katsoa kansainvälisten velvoitteiden valossa ongelmalliseksi, koska auttamisen edellytyksenä ei saisi olla yhteistyö rikosprosessissa. Vaikka uhri ei toimisi todistajana, voidaan katsoa, että jo se, että hänen kauttaan menee tieto poliisille ihmiskauppaepäilystä, on yhteistyötä rikosprosessissa. Useimmiten tekijälle kuitenkin selviää, mitä kautta poliisi on saanut tietää ihmiskauppaepäilystä. Myös EN:n yleissopimuksen valvova elin, GRETA, on katsonut, että Suomen tulisi varmistua, että kaikille uhreille tarjottaisiin toipumis- ja harkinta-aikaa. Tämä pitäisi varmistaa niin, että se ei ole riippuvaista uhrin yhteistyöstä viranomaisten kanssa.²⁶⁵

Toipumis- ja harkinta-ajan sääntelyssä voidaan nähdä erilaista kohtelua. Toipumisajalla oleskelevista uhreista tehdään ilmoitus poliisille vasta sen päätyttyä, mutta harkinta-ajan saaneista uhreista ilmoitetaan ilmeisesti heti. Tämä voi karkottaa jo valmiiksi pelkääviä uhreja pois auttamisjärjestelmän palveluista.²⁶⁶ Lisäksi toipumis- ja harkinta-ajat on määritelty eri tavoin kestoltaan. Vastaanottolain 36 §:n mukaan toipumisaika on 30 vuorokautta ja sitä voidaan jatkaa enintään 60 vuorokaudella. Ulkomaalaislain 52 b §:n mukaan taas harkinta-aika on vähintään 30 päivää, mutta enintään kuusi kuukautta. Suomessa laillisesti oleskelevat saavat siis vain enintään 90 päivän toipumisajan, kun laittomasti oleskelevat voivat saada jopa kuuden kuukauden harkinta-ajan. Tämä ei ole yhdenvertaista ja asettaa laillisesti Suomessa oleskelevat

²⁶² Kuten EU:n ihmiskauppadirektiivi 11 (3) artikla ja EN:n yleissopimus 12 (6) artikla.

²⁶³ Koskenoja ja muut 2018, s. 94 ja Rikosuhripäivystyksen lausunto 14.11.2016.

²⁶⁴ Pärssinen 2006, s. 186.

²⁶⁵ GRETA:n raportti Suomesta 2015, kohta 172, s. 41.

²⁶⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 5.

huonompaan asemaan. Perustusvaliokunta on katsonut, ettei maantieteellistä kriteeriä voida pitää PL 6 §:n mukaisena hyväksyttävänä perusteena asettamaan henkilöitä eri asemaan.²⁶⁷ Jos erilainen kohtelu perustuu ratkaisevasti henkilön etniseen alkuperään, ei sille voi olla objektiivisesti hyväksyttäviä perusteita nyky-yhteiskunnassa.²⁶⁸ Etniseksi alkuperäksi ymmärretään esimerkiksi kansallinen tai yhteiskunnallinen alkuperä ja kansalliseen vähemmistöön kuuluminen.²⁶⁹ Toipumis- ja harkinta-ajan jakaminen erikseen laittomasti ja laillisesti oleskeleville ja niiden pituuden ero eivät siten näyttäisi saavan PL 6 §:n hyväksyttävää perustetta. Ei tunnu perus- ja ihmisoikeuksien kannalta yhdenvertaiselta ajatella, että laittomasti Suomessa oleskelevat saavat mahdollisuuden pidempään toipumisaikaan. Mitä ilmoittamiseen poliisille tulee, voidaan laittomasti oleskelevista ilmoittaminen pitää siinä mielessä hyväksyttävänä ja tarkoituksenmukaista, koska poliisilla on tehtäviään hoitaessaan tarpeen tietää henkilöiden oleskeluoikeudesta.

Kansallinen ihmiskaupparaportoija on ehdottanut myös yhtenäistä toipumis- ja harkinta-aikaa kaikille uhreille, jotka otetaan auttamisjärjestelmään. Tämä tehtäisiin samalla kuin henkilö otettaisiin auttamisjärjestelmään. Uhri voisi olla itse yhteydessä esitutkintaviranomaisiin halutessaan.²⁷⁰ Tällainen yhtenäisyys auttaisi tekemään toipumis- ja harkinta-ajan antamisesta yhdenvertaisen. Samantyyppistä ehdottaa myös Rikosuhripäivystys niin, että 30 päiväksi voisi uhrin ottaa auttamisjärjestelmään ilman, että hänen tietojaan toipumis- tai harkinta-ajan päätyttyä lähetettäisiin esitutkintaviranomaiselle. Toipumis- ja harkinta-aika voitaisiin myöntää myös kaikille auttamisjärjestelmään otetuille. Tällöin uhri ehtisi aidosti harkita tilannettaan ja madaltaisi kynnystä yhteistyöhön, kun hänelle jo toipumis- ja harkinta-ajan aikana tarjotaan auttamistoimia ja hän ehtii aloittaa toipumisen.²⁷¹ Harkinta- ja toipumisajan sääntelyä auttaisi myös selkeyttämään se, että ne olisi määritelty samassa laissa ja samalla nimellä ja, että lähtökohtana olisi matala kynnyks myöntää toipumis- tai harkinta-aika. Kyseessä on kuitenkin samantyyppinen harkinta. Yhdenvertaista kohtelua lisäisi se, että toipumis- ja harkinta-ajasta olisi päättämässä samat viranomaiset tai ainakin lisättäisiin, millä kriteerein tämä annettaisiin.

²⁶⁷ PeVL 59/2001 vp, s. 2 ja PeVL 11/2002 vp, s. 2.

²⁶⁸ EIT: *D.H. ja muut v. Tsekki* 2007, kohta 176.

²⁶⁹ Hirvelä ja Heikkilä 2017, s. 1194.

²⁷⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 5.

²⁷¹ Rikosuhripäivystyksen lausunto 14.11.2016.

4 IHMISKAUPAN UHRIN POISTAMINEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄSTÄ

4.1. Poistamisen edellytykset

Vastaanottolaki säätelee auttamisjärjestelmästä poistamista 38 f §:ssä. Pykälä otettiin uutena vuoden 2015 uudistuksessa. Auttamisjärjestelmästä poistaminen tehdään kokonaisarvion perusteella. Ensimmäinen vaihtoehto on, ettei uhri ole enää auttamistoimien tarpeessa. Toisessa taas viitataan siihen, ettei uhria ole tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siten kuin 38 §:ssä säädetään. Kolmas vaihtoehto on, että poliisi, syyttäjä tai tuomioistuimien katsoo, ettei kyseessä ole ihmiskaupparikos rikoslain 25 luvun mukaisesti. Uhri myös poistetaan, jos hän itse poistuu tai hänet poistetaan maasta pysyväisluonteisesti, hän itse haluaa pois järjestelmästä tai katoaa. Lisäksi, jos uhri aiheuttaa vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle hänet voidaan poistaa järjestelmästä. Vastaanottolain 38 f §:n 3 momentissa säädetään myös, että auttamistoimia voidaan antaa uhrille kohtuullinen aika poistamispäätöksen jälkeen. Momentti koskee kaikkia ihmiskaupan uhreja riippumatta siitä, ovatko he laillisesti vai laittomasti maassa oleskelevia. Mikäli henkilö poistetaan auttamisjärjestelmästä, on tarkoitus, että hänet ohjataan muun avun piiriin.²⁷² Vastaanottolaki koskeva hallituksen esitys ei juurikaan perustele näitä asettamia poistamisperusteita tarkemmin. Käytännön soveltamisessa on havaittu, että ensimmäinen poistamisperuste ei ole ollut suurin tekijä vaikuttamaan poistamiseen. Muilla perusteilla näyttäisi ollut olevan suurempi merkitys ja erityisesti niillä, jotka liittyvät rikosprosessiin.²⁷³

Vastaanottolain hallituksen esitys toteaa, että vaikei tunnistamista voisi tehdä, se ei tarkoittaisi sitä, että automaattisesti poistettaisiin auttamisjärjestelmästä. Asiasta pitäisi tehdä erillinen päätös poistamista koskevan 38 f §:n mukaisesti.²⁷⁴ Vaikeaksi tulkittavaksi ihmiskaupan uhrin tunnistamisen yhdessä poistamisen kanssa tekee se, että mikäli vastaanottolain 38 §:n tunnistaminen ei ole tehty, niin 38 f § on kirjoitettu sellaiseen muotoon, että se johtaa uhrin poistamiseen järjestelmästä. Uhri on poistettava 38 f §:n mukaisesti, mikäli häntä ei ole tunnistettu ihmiskaupan uhriksi 38 §:n mukaan. Auttamisjärjestelmään ottamisen ja varsinaisen tunnistamisen väliin jää ennalta määrittelemätön aika, jolloin uhri saa siis olla auttamisjärjestelmässä. Mikäli tunnistaminen ei onnistu, hänet poistetaan auttamisjärjestelmästä, eikä tällöin hänellä ole oikeutta auttamistoimiin. Poistamisella on myös yhteytensä uhrin oleskeluun Suomessa. Ulkomaalaislaki 52 a §:n ihmiskaupan uhrin oleskelulupa on tilapäinen. Oleskeluluvan päättymisen johtaa myös auttamisjärjestelmästä

²⁷² HE 266/2014 vp, s. 43.

²⁷³ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 6.

²⁷⁴ HE 266/2014 vp, s. 36.

poistamiseen. Myös, kun ulkomaalaislain 52 b §:n mukaisesti myönnetty harkinta-aika kuluu umpeen ja henkilö oleskelee maassa ilman laillista oleskeluoikeutta, yhteistyöstä kieltäytyminen rikosprosessin kanssa voi johtaa hänen maasta poistamiseen.²⁷⁵

EN:n yleissopimus ei säätele poistamista artikloissaan. Artikla 12(1) kuitenkin toteaa, että uhreja tulee auttaa toipumaan. Tästä voidaan päätellä, että apua on tarjottava, kunnes uhri on toipunut fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti.²⁷⁶ EN:n yleissopimuksen 16 artiklan 5 kohta korostaa, että valtioilla on velvollisuus estää uudelleen uhriutumista. Tämä tulisi ottaa huomioon, vaikka uhri poistettaisiin auttamisjärjestelmästä, etenkin jos häntä ollaan palauttamassa toiseen valtioon, kun hän ei ole saanut oleskelulupaa.

EU:n ihmiskauppadirektiivin 11 artikla toteaa, että uhrien on saatava apua ja tukea ennen rikosoikeudenkäyntiä, sen aikana ja riittävän pitkään sen jälkeen, jotta he voivat käyttää puitepäätöksessä 2001/220/YOS oikeuksia sekä ihmiskauppadirektiivissä olevia oikeuksiaan. Puitepäätös on korvattu EU:n yleisellä uhridirektiivillä. Artikla ei siis kerro, miten pitkään apua on tarjottava, vaan jättää jäsenvaltiolle huomattavasti valinnan vapautta. Rikosprosessin jälkeen kuuluisi saada riittävästi apua. Voidaan olettaa, että tämä tarkoittaisi myös tilanteita, joissa esitutkinta päättyy esimerkiksi näyttöongelmiin. Rikosprosessin päättyminen ei siis tarkoittaisi välttämättä tuomiota. EU:n ihmiskauppadirektiivi ei puhu tilanteista, jossa ihmiskauppa on tapahtunut ja rikos tutkitaan muualla kuin jäsenvaltiossa. Tällöinhän rikosprosessi ei ole kiinni Suomessa tapahtuvasta rikosprosessista. Apua on kuitenkin annettava riittävän pitkään rikosoikeudenkäynnin jälkeen, jos esimerkiksi uhrin turvallisuus on vaarassa tai hänellä on rikoksen aiheuttama vakava fyysinen tai psyykkinen vamma, joka vaatii hoitoa. EU:n ihmiskauppadirektiivi toteaa, että uhrille olisi annettava apua ja tukea ehdoitta ainakin harkinta-ajalla, jos uhri ei oleskele alueella laillisesti. Jos oleskelulupaa ei voida myöntää tunnistamisprosessin päätteeksi tai harkinta-ajan päätyttyä, avun antamista ei tarvitse jatkaa.²⁷⁷

EU:n ihmiskauppadirektiivi myös toteaa, että uhreja on suojeltava niin, että vältettäisiin uudelleen uhriksi joutuminen. Samalla kuitenkin uhreja saa rohkaista toimimaan rikosprosessissa todistajana epäiltyjä vastaan.²⁷⁸

4.2. Rikosprosessin vahva yhteys auttamisjärjestelmästä poistamiseen

Rikosprosessin yhteys näkyy vahvasti poistamisessa, kun rikosprosessi käytännössä määrää auttamisen loppumista. Rikosprosessi voi päättyä monestakin syystä. Tämä voi olla esimerkiksi

²⁷⁵ HE 266/2014 vp, s. 37.

²⁷⁶ Stoyanova 2015, s. 204.

²⁷⁷ EU:n ihmiskauppadirektiivin johdanto, kohta 18.

²⁷⁸ EU:n ihmiskauppadirektiivin johdanto, kohta 14.

se, että näyttöä ei riitä tai rikos on vanhentunut. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö ihmiskauppaa ole tapahtunut. Tuomio voidaan myös antaa jostakin muusta ihmiskaupan läheisrikoksesta. Uhrin kannalta ei ole samantekevää, mistä tekijä tuomitaan. Tämän hetkisessä tilanteessa auttamistoimien saamiseksi hyväksikäytön määrittelevä ihmiskaupaksi on olennaista. Auttamistoimien lisäksi uhri saa oleskeluun liittyviä oikeuksia ulkomaalaislain nojalla. Tekijän kannalta taas ei ole niinkään väliä tuomitaanko hänet ihmiskaupasta vai sen läheisrikoksesta.²⁷⁹

Vastaanottolain hallituksen esitys toteaa, että uhri voisi jäädä auttamisjärjestelmään ja saada auttamistoimia, vaikka ketään ei syytettäisi tai tuomittaisi ja esitutkinta päättyisi. Esimerkiksi tällainen tilanne voi olla, kun rikosentekijä on kuollut tai hänen olinpaikastaan ei tiedetä. Auttamisjärjestelmä tällöin tunnistaisi uhrin.²⁸⁰ Käytännössä tämä ei kuitenkaan toteudu näin kuten aiemmin on todettu, koska esitutkinnan päättämistä koskevassa päätöksessä päätelmää ihmiskaupasta ei yleensä tehdä. Auttamisjärjestelmä voi tunnistaa uhrit lähinnä silloin, kun rikos on tapahtunut ulkomailla.²⁸¹ Auttamisjärjestelmä ei siis kykene tekemään varsinaista tunnistamista tilanteissa, joissa rikosprosessi on päättynyt niin, että ihmiskauppatuomiota ei ole saatu ja esitutkinnassa ei ole tehty päätelmää ihmiskaupasta. Tällöin myös auttamisjärjestelmä joutuu poistamaan uhrin auttamisjärjestelmästä, koska häntä ei ole tunnistettu uhriksi.

Suurin osa auttamisjärjestelmän asiakkaista on poistettu sen vuoksi, että esitutkinnassa tai syyteharkinnassa ihmiskauppa-nimike on vaihtunut toiseen. Jos rikosnimike on vaihtunut, poistetaan uhri auttamisjärjestelmästä lähes automaattisesti. Yleensä tässä tilanteessa poliisi on tehnyt varsinaisen tunnistamisen, mutta uhri poistetaan silti, vaikka uhrin tilanne tai avun tarve ei ole muuttunut. Käytännön soveltamisessa on myös tullut ilmi, että uhri voidaan poistaa järjestelmästä esimerkiksi, jos rikosprosessissa ei saada tarpeeksi näyttöä tai tuomioistuimien ei tuomitse vastaajia ihmiskaupasta.²⁸² Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tehtävänä on rikosoikeudellinen arviointi, johon voi vaikuttaa usea seikka. Tästä erillisenä voidaan pitää sitä, miten uhreja autetaan. Asiakkuus vaatii myös sen, että uhrilla on avuntarve, eikä tämä liity rikosprosessiin vaan hänen kohtaamaansa hyväksikäyttöön. Rikosprosessissa tehty päätelmä ei siten aina tarkoita sitä, etteikö ihmiskauppa-rikosta olisi tapahtunut.

EU:n ihmiskauppadirektiivi korostaa, että uhrien on voitava käyttää oikeuksiaan tehokkaasti. Tämän vuoksi olisi tarjottava apua ennen rikosprosessia, sen kuluessa ja riittävän pitkään sen

²⁷⁹ TyVM 15/2008 vp ja Roth 2010b, s. 282.

²⁸⁰ HE 266/2014 vp, s. 37.

²⁸¹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 12.2.2015 VVTDno-2015-59, s. 5.

²⁸² Koskenoja ja muut 2018, s. 50, 196.

jälkeen.²⁸³ EU:n ihmiskauppadirektiivi siis viittaa avun kestossa rikosprosessiin artikla 11 mukaisesti. Se on kuitenkin haastava indikaattori avun kestoon, koska osalla uhreista ei ole edes rikosprosessia kesken tai aloitettu. EU:n ihmiskauppadirektiivin 11 (3) artikla samaan aikaan velvoittaa, että avun antamiseen ei saisi olla edellytyksenä yhteistyö rikosprosessissa, mutta silti avun kesto on kiinteästi liitetty rikosprosessin vaiheisiin. Tätä avun keston sitomista rikosprosessiin voidaan pitää ongelmallisena.²⁸⁴ Ihmiskauppadirektiivin jättää siis avoimeksi, miten menetellä tilanteissa, joissa rikosprosessi ei ole kesken tai aloitettu.

4.3. Poistamisen vaikutukset

Uhrin poistaminen auttamisjärjestelmästä ei toteuta uhrille kuuluvia oikeuksia ihmiskaupan uhrina ja vaarantaa uhrin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Auttamisjärjestelmästä poistaminen voi vaikuttaa uhrin elämään merkittävästi. Laittomasti Suomessa oleskeleville voi myös olla vaarana se, että he joutuvat paperittomiksi auttamistoimien päätyttyä. Näiden vuoksi poistamispäätöstä tehtäessä auttamisjärjestelmän tulisi aina tehdä kokonaisarvion perusteella arvioiden tarvitseeko auttamisjärjestelmän asiakas vielä auttamistoimia. Jos uhri vielä tarvitsee auttamistoimia, jotka johtuvat ihmiskaupan uhriksi joutumisesta, ei häntä kuuluisi poistaa järjestelmästä.²⁸⁵ Tällä turvattaisiin uhrin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Näyttäisi siltä, että kansainväliset velvoitteet ei aseta tarkkoja vaatimuksia avun kestoon tai poistamiskriteereihin liittyen, vaan harkintavaltaa jää valtioille.²⁸⁶ EN:n yleissopimus näyttäisi kuitenkin asettavan korkeamman standardin avun antamiselle kuin EU:n ihmiskauppadirektiivi, kun poistaminen on riippuvainen siitä, onko uhri toipunut riittävästi. Siinä mielessä vastaanottolain 38 f §:n ensimmäinen kohta on kansainvälisten velvoitteiden mukainen, kun uhri on poistettava sitten, kun hän ei enää ole auttamistoimien tarpeessa. Tätä ei kuitenkaan ole sovellettu yhtä useasti kuin rikosprosessiin liittyviä kohtia.²⁸⁷ EU:n ihmiskauppadirektiivissä taas viitataan ainoastaan rikosprosessiin avun kestossa. Käytännössä on todettu, että uhrin eivät välttämättä edes hakeudu järjestelmään, koska he tietävät, että auttamisen saaminen ja kesto on tiiviisti yhteydessä rikosprosessin kanssa.²⁸⁸ Suomen kuuluisi auttaa uhreja sen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Tämä ei toteudu, mikäli uhrin poistetaan liian aikaisin ilman pitäviä perusteita tai uhrin eivät hakeudu järjestelmään sen vuoksi, että sitä on vaikea ennakoida. Vahva yhteys rikosprosessiin ei myöskään näyttäisi

²⁸³ EU:n ihmiskauppadirektiivin johdanto, kohta 18.

²⁸⁴ Stoyanova 2015, s. 205.

²⁸⁵ Tätä myös suositeltu: Koskenoja ja muut 2018, s. 201.

²⁸⁶ Näin myös Stoyanova 2015, s. 206.

²⁸⁷ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 6.

²⁸⁸ Koskenoja ja muut 2018, s. 191.

olevan kansainvälisten velvoitteiden mukaista. Ihmisoikeuslähtöisesti ja uhrin näkökulmasta tulisi avun kesto määritellä nimenomaan toipumisesta käsin.

Auttamisjärjestelmästä poistaminen on siis suhteellisen paljon kytköksissä rikosprosessiin. Ei ole yhdenvertaista uhreille, jos he eivät saa apua tarpeeksi pitkään kuin toiset uhrit, johtuen vaikka siitä, että rikosprosessi keskeytyy tai nimike vaihtuu toiseksi. Erityisesti uhrit, joiden rikos tutkitaan Suomessa, ovat vahvasti sidottuja rikosprosessin etenemiseen. Voidaan puhua erityisesti välillisestä syrjinnästä. Uhrien toipuminen keskeytyy ja heidän perus- ja ihmisoikeutensa toteutuminen vaarantuu. Poistaminen ennen aikojaan ennen toipumista näyttäisi ainakin olevan EN:n yleissopimuksen toipumisvaatimuksen vastaista. EU:n ihmiskauppadirektiivi taas puhuu kestossa rikosprosessista, jättäen avoimeksi muut tilanteet. Vastaanottolain tämänhetkinen poistaminen ei näyttäisi kohtelevan uhreja yhdenvertaisesti. Oikeustila on itseasiassa haasteellisempi uhrien osalta, joilla on kotikunta Suomessa, koska heidän auttamistoimien kesto on enemmän kiinni rikosprosessista. Yleensä auttamisjärjestelmän asiakkuus päättyy, kun rikosprosessi päättyy. PL 6 §:n mukaista hyväksyttävää perustetta kohdella uhreja eri tavoin rikosprosessin yhteyden vuoksi ei vaikuttaisi olevan niin kuin todettiin luvussa 3.2.3. Auttamisen sitominen rikosprosessiin.

4.4. Perustuslain 7 §:n rajoittamisen edellytykset

Uhrien auttamisjärjestelmää on vastaanottolain ja ulkomaalaislain avulla rajattu ja luokiteltu sen mukaan, oleskeleeko uhri laittomasti vai laillisesti Suomessa ja miten rikosprosessi etenee. Kun auttamista rajataan, uhreja ei tunnisteta asianmukaisesti ja uhreja poistetaan ennenaikaisesti, vaikuttavat nämä heidän perus- ja ihmisoikeuksiin. Vaikka tätä ei ole välttämättä kaikilta osin tarkoitettu lakia säädettäessä, tulee pohdittavaksi se, onko tällainen perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen sallittua. Tätä tarkastellaan Suomen perustuslain näkökulmasta. Tämä rajoittaminen koskee sekä tunnistamisessa että poistamisessa havaittuja seikkoja.

Kuten edellä on todettu, perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Tätä on kuitenkin tarkasteltava rajoitusedellytysten valossa. Kun mietitään rajoitusedellytystestin soveltuvuutta eri perusoikeuksiin, voidaan huomata, että se toimii vain soveltuvin osin niihin perusoikeuksiin, jotka on muotoiltu julkisen vallan turvaamis- tai edistämisvelvollisuuden muotoon, kuten suurin osa sosiaalisista oikeuksista. Samoin yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevia perusoikeussäännöksiä on hankala palauttaa perusoikeuksien rajoittamista koskevaan näkökulmaan. Osaa rajoitusedellytyksistä voidaan kuitenkin analogisesti soveltaa.²⁸⁹

²⁸⁹ Viljanen 2014, s. 60-61, 360.

Mietittäessä siis perusoikeuksien rajoittamista, ei voida ottaa ehdottomiksi muotoiltuja kieltoja, eikä niinkään sosiaalioikeuksia. Yhdenvertaisuutta on käsitelty laajasti edellisissä kappaleissa. Hyväksyttävän perusteen arviointi on hyvin samankaltaista kuin perusoikeuden rajoitusten sallittavuuden arviointi. Näiden syiden vuoksi tässä tutkielmassa tehdään lyhyt katsaus PL 7 §:n 1 momenttiin oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Tähän soveltuu perusoikeuksien rajoittaminen, koska siihen ei sisälly lakivarausta.²⁹⁰ PL 7 §:n arvioimisesta tekee mielenkiintoista ihmiskaupan kannalta se, että se voi toimia sinänsä sekä rikostorjunnan päämääränä että yksilön henkilökohtaisena oikeutena. Lisäksi se vaikuttaa lähes kaikkiin ihmiskaupan muotoihin jollakin tasolla. On myös huomattava, että kaikissa tilanteissa uhrien pois jääminen auttamisjärjestelmästä, ei automaattisesti tarkoita sitä, että uhri joutuisi uhriksi uudelleen. Siten jokaisen uhrin kohdalla ei aktualisoidu vahvasti PL 7 §, vaikka auttamisen rajaaminen vaikuttaakin varmasti jokaisen uhrin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisiin monin muin tavoin.

PL 7 §:n henkilökohtainen vapaus on yleisperusoikeus, joka suojaa fyysistä vapautta, tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta. Tämän perusoikeuden takaama suojia on yleensä toteutettu kriminalisoimalla tällaiset loukkaukset rikoslaissa.²⁹¹ PL 7 § toimii yhtäältä vertikaalisesti niin, että julkisen vallan on pitädyttävä loukkaamasta näitä oikeuksia, mutta samalla on luotava olosuhteet, jossa nämä perusoikeudet saavat myös suojaa yksityisiä loukkauksia vastaan horisontaalisesti. PL 7 §:llä voidaan katsoa olevan punnintatilanteissa väistämättä vahva painoarvo.²⁹² Suomen perustuslaki ei sisällä erityistä orjuuden ja pakkotyön kieltoa, mutta PL 7 §:n sisältämistä oikeuksista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellosta se on johdettavissa.²⁹³ PL 7 §:n mukainen oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen tarkoittaa myös toimia rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi.²⁹⁴ PL 7 § liittyy myös PL 19 §:n turvaamaan oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. EIS:n osalta PL 7 §:n vastaamia artikloita ovat 2 artiklan oikeus elämään, 3 artiklan kidutuksen kieltä, 4 artiklan orjuuden ja pakkotyön kieltä sekä 5 artiklan oikeus vapauteen ja turvallisuuteen. Valtioilla on positiivinen velvollisuus pitää huolta, etteivät henkilöt joudu laittomien vapaudenriistojen kohteeksi.²⁹⁵ Tällainen voi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa ihmiskaupan uhri pakoyrityksistä

²⁹⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 4-5.

²⁹¹ HE 309/1993 vp, s. 46.

²⁹² Hallberg ja muut 2011, s. 281-282.

²⁹³ Pellonpää ja muut 2018, s. 457, alaviite 294.

²⁹⁴ HE 309/1993 vp, s. 47.

²⁹⁵ Hirvelä ja Heikkilä 2017, s. 247.

huolimatta palautetaan vapaudenriistäjälle viranomaisten toimesta.²⁹⁶ EU:n perusoikeuskirjassa vastaava oikeus on 6 artikla.

Tämän tutkielman aiheessa suhteellisen selkeää ovat lailla säätämisen vaatimus sekä oikeusturvavaatimus. Oikeusturvavaatimukseen liittyy muutoksenhakuoikeuksia, prosessuaalisia oikeuksia ja hallinto-oikeudellisia periaatteita, joita ei tässä tutkielmassa käydä läpi. Lailla on säädetty rikosprosessin yhteydestä sekä säännöksistä liittyen laillisesti ja laittomasti Suomessa oleskeleviin. Osa todetuista rajoituksista eivät kuitenkaan tule ilmi laista suoraan, vaan vasta käytännön soveltamisessa. Täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyy se, että suoraan laista tulisi käydä ilmi sen sisältö eli esimerkiksi rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset.²⁹⁷ Täsmällisyyteen kuuluu EIT:n käytäntö. Lain pitäisi olla muotoiltu sillä tarkkuudella, että yksilö voi ennakoida, mikä on hänen käyttäytymisensä oikeudellinen seuraamus.²⁹⁸ Tähän liittyy esimerkiksi ihmiskaupan uhrien tunnistamisvaatimus ja sen oikeusvaikutukset, jotka eivät selviä laista. Mielenkiintoisia ihmiskaupan uhrien auttamisen ja tämän tutkielman kannalta ovat hyväksyttävyyksivaatimus, suhteellisuusvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.

Perusoikeuden rajoittaminen tulee täyttää hyväksyttävyyksivaatimus. Perusoikeuden rajoittaminen on sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla.²⁹⁹ Nämä perusteet ovat sellaisia, joilla rajoitus oikeutetaan joko muilla perusoikeuksilla tai painavalla yhteiskunnallisella tarpeella.³⁰⁰ Perusoikeuden kollisiotilanteissa tulisi pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin toteuttaa samanaikaisesti kilpailevat perusoikeudet.³⁰¹ Hyväksyttävyyden arviointiin liittyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten hyväksyttäviin rajoitusperusteisiin, jolloin vain tällaiset hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.³⁰² Hyväksyttävyyksivaatimus keskittyy rajoitusperusteeseen eli siihen syyhyn, jonka vuoksi rajoitus on säädetty ja on avoimesti arvosidonnainen. Tällöin vaatimusta tarkastellaan perusoikeusjärjestelmän muodostamaa systemaattista kokonaisuutta vasten. Toisen perusoikeuden turvaamistarkoitus ei aina kuitenkaan riitä perustelemaan perusoikeuden rajoitusta.³⁰³ On tarkasteltava, mitä perusoikeuksia kulloinkin tarkastelevana olevassa tilanteessa rajoitetaan, mitä sillä pyritään

²⁹⁶ EIT: *Rantsev v. Kypros ja Venäjä* 2010, kohdat 319-321; EIT: *Medova v. Venäjä* 2009, kohdat 123-125.

²⁹⁷ HE 309/1993 vp, s. 29-30.

²⁹⁸ EIT *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* 1979, kohta 49 ja *Metropolitan Church of Bessarabia ja muut v. Moldova* 2001, kohta 109.

²⁹⁹ HE 309/1993 vp, s. 30.

³⁰⁰ Jyränki ja Husa 2012, s. 406.

³⁰¹ Hallberg 2011, s. 139.

³⁰² PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³⁰³ Viljanen 2014, s. 126, 133.

suojelemaan ja näitä on punnittava keskenään.³⁰⁴ PL 22 §:n turvaamisvelvollisuuteen kuuluu yksilöiden välisessä horisontaalisessa suhteessa esimerkiksi se, että säädetään rangaistavaksi loukkauksia, jotka kohdistuvat perusoikeussäännösten turvaamiin oikeushyviin, kuten henkeen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen.³⁰⁵ PL 22 §:n mukaisesti perusoikeuksien turvaaminen julkiselle vallalle kuuluu myös horisontaalisuhteessa yksilön välillä, jolloin lähtökohtaisesti tämä tarkoittaa hyväksyttävää perustetta, kun rajoitetaan suojattavan oikeuden kanssa kollisioon joutunutta perusoikeutta.³⁰⁶

Syynä rajoittamiseen voi siis olla esimerkiksi painava yhteiskunnallinen intressi tai muiden ihmisten perusoikeudet.³⁰⁷ Painava yhteiskunnallinen tarve rinnastuu EIT:n käyttämään ”pressing social need” ja viittaa tosin enemmänkin välttämättömyyteen kuin hyväksyttävään syyhyn.³⁰⁸ Kollektiivisia intressejä rajoittaa jotakin perusoikeutta on esimerkiksi kansallinen turvallisuus ja vakavan rikollisuuden estäminen.³⁰⁹ Lähtökohtaisesti toisen perusoikeuden turvaamistavoite voi olla painava yhteiskunnallinen tarve. Jos rajoitusperuste ei saa institutionaalista tukea PL:sta, sen hyväksyttävyyteen kohdistuu erityisiä perusteluvaatimuksia ja hyvin konkreettista liityntää ehdotettuun sääntelyyn. Pelkät moraaliperusteet eivät ole riittäviä rajoitusperusteita ja rajoitusperusteen on lisäksi oltava riittävän täsmällinen.³¹⁰

PL 7 §:n 1 momentti turvaa henkilökohtaista vapautta ja turvallisuutta, josta tulee vahva positiivinen toimintavelvoite julkiselle vallalle suojata ihmisiä toisen ihmisten tekemiltä rikoksilta tai muilta oikeudenvastaisilta teoilta.³¹¹ Tätä voidaan nähdä ihmiskaupan kannalta kahdessa suhteessa. Ensinnäkin, jos auttamista rajoitetaan uhri voi uudelleen uhriutua eikä hänen oikeutensa toteudu. Hänen vapaus ja turvallisuus vaarantuvat. Toiseksi, uhrien henkilökohtainen turvallisuus taas vaatii ihmiskaupan kriminalisointia, jotta oikeushyviä suojellaan. Lisäksi korostuu rikosprosessin tärkeys, jotta tekijät eivät esimerkiksi pääse uusimaan rikosta. Samalla se myös suojaa muidenkin henkilöiden kuin uhrin henkilökohtaista vapautta ja turvallisuutta. Henkilökohtaista turvallisuutta on myös kritisoitu siitä, että siitä on noussut perusoikeus, jonka avulla mahdollistetaan muihin perusoikeuksiin puuttumista.³¹²

³⁰⁴ Lämsineva ja Viljanen 1998, s. 114-115.

³⁰⁵ HE 309/1993 vp, s. 75.

³⁰⁶ Viljanen 2014, s. 144.

³⁰⁷ Viljanen 2014, s. 12-13.

³⁰⁸ Viljanen 1995, s. 378 ja EIT: *İzzettin Doğan ja muut v. Turkki* 2016, kohta 105.

³⁰⁹ PeVL 21/1997 vp, s. 2; PeVL 14/1998 vp, s. 3 ja PeVL 10/2000 vp, s. 3.

³¹⁰ Viljanen 2014, s. 185-187.

³¹¹ HE 309/1993 vp, s. 47.

³¹² Viljanen 2014, s. 161-162, Pohjolainen 1999, s. 941-942 ja Tuori 1999, s. 930-931.

Henkilökohtainen turvallisuus lisäksi edellyttää myös toimia rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi.³¹³ Tämä liittyy PL 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen. Rikosten selvittämisintressi on kollektiivinen hyvä, kun taas oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on yksilön oikeus. Rikosten selvittäminen voidaan kuitenkin katsota olevan välillistä ja liittyy enemmän yleisestäviin vaikutuksiin. Yksilön perusoikeuden rajoitusperusteena tulee kollektiivisen hyvällä olla erityisperusteluja. Jos näitä ei ole, etusija olisi annettava yksilön oikeudelle. Siten rajoitusperusteena henkilökohtainen turvallisuus yksilön oikeutena on painoarvoltaan vahvempi kuin kollektiivinen hyvä yleisen turvallisuuden turvaamisena.³¹⁴ Alaltaan yleinen turvallisuus on kaiken kattava ja sitä ei tulisi käyttää liikaa legitimoimaan ja perustelemaan perusoikeuksien rajoittamista.³¹⁵ Henkilökohtaista turvallisuutta yksilöllisenä oikeutena ja yleinen turvallisuus kollektiivisena oikeutena ei kuitenkaan välttämättä ole suoraan erillisiä, vaan ne voivat myös suojata samaan aikaan molempia.³¹⁶ On myös huomattava, että viittaus toiseen perusoikeuteen tai sen turvaamiseen ei ole yksin ratkaiseva tekijä, kun arvioidaan jonkun perusoikeusrajoituksen perustuslainmukaisuutta. Esimerkiksi tavoite yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai rikosten ennalta ehkäisy ovat sinänsä vahvoja intressejä, mutta eivät yksinään riitä.³¹⁷

Edellä käydyn perusteella hyväksyttäväksi syyksi voisi siis nähdä sekä yhteiskunnallisen tarpeen että toisten perusoikeudet. Syy kiteytyy rikosprosessin yleisiin tavoitteisiin, esimerkiksi suojata yleistä turvallisuutta sekä selvittää, ehkäistä ja kriminalisoida rikoksia. Kollektiivinen hyvä ei kuitenkaan saisi olla painoarvoltaan suurempi kuin yksilön oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. PL 7 § myös korostaa toimia uhrien oikeuksien toteuttamiseksi. Oleskeluluvan yhteydessä läpikäyty suvreenisuus valtion oikeudesta päättää, keitä maahan tulee, voidaan myös katsoa yhteiskunnalliseksi tarpeeksi. Kuitenkaan ottaen huomioon se, että auttamisen rajaaminen johtuu jaosta laittomasti ja laillisesti oleskeleviin ja lisäksi rikosprosessin yhteyteen voi johtaa siihen, että ihmiskaupan uhri jää kokonaan ilman auttamistoimia ja häntä ei kohdella yhdenvertaisesti, ei tämä hyväksyttävyyysvaatimus täysin näyttäisi toteutuvan. Ottaen huomioon myös se, että auttamiseen vaikuttaa rikosprosessin eteneminen uhrista riippumattomista syistä,

³¹³ HE 309/1993 vp, s. 47.

³¹⁴ Viljanen 2014, s. 169-170.

³¹⁵ Viljanen 2014, s. 183-184.

³¹⁶ Viljanen 2014, s. 172-173. Näin esimerkiksi PeVL 35/1997 vp, kun perustuslakivaliokunta arvioi ampumasevelainsäädännön uudistamista ja siinä olevaa ampumasevelien tarkastamista suhteessa kotirauhan piiriin puuttumista.

³¹⁷ PeVL 5/1999 vp, s. 10.

ei hyväksyttävyyttä näyttäisi senkään osalta täyttyvän. Samalla uhrin muutkin perus- ja ihmisoikeudet ovat vaarassa kuin ainoastaan PL 7 §.

Vaikka rajoittaminen pääsisi hyväksyttävyyksvaatimuksen läpi, on tarkasteltava muita rajoitusedellytyksiä. Hyväksyttävyyksvaatimukseen liittyy kiinteästi suhteellisuusvaatimukseen. Jos rajoittamiselle löytyy hyväksyttävä peruste, niin sen jälkeen arvioidaan intressipunnintaa suhteellisuustestillä. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jos tavoite voidaan saavuttaa vähemmin puuttuvien keinoin, on tätä käytettävä ja tällöin perusoikeuden rajoitus ei ole sallittu. Rajoittaminen ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua, kun verrataan taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuutta suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.³¹⁸ Perusoikeuden takaamien intressien ja perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvon punnitaan keskenään. Punninta on harkintaa, jolloin perusoikeusrajoittamisen salliminen on viimekädessä yhteiskuntapoliittinen ratkaisu. Samoin kuin hyväksyttävyyksvaatimuksessa, on suhteellisuusvaatimuksen intressi painoarvoltaan suurempi, jos se saa institutionaalista tukea esimerkiksi PL:sta.³¹⁹ Jos perusoikeuden rajoitus on voimakasta ja se kohdistuu keskeiseen perusoikeuden käyttömuotoon, tulee hyväksyttävä rajoitusperuste eli intressi olla sitä painavampi.³²⁰ EIT on puolestaan puhunut siitä, onko ihmisoikeusrajoitus välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.³²¹

Kun otetaan huomioon maahanmuuttopolitiikan ja rikostorjunnan tavoitteet, jotka olivat esillä vastaanottolain uudistusta laadittaessa, huomataan, että osittain auttamisen rajaaminen on ollut varsin tietoinen yhteiskuntapoliittinen ratkaisu. Rajoittaminen ei nähdäkseni kuitenkaan täytä suhteellisuusvaatimuksen välttämättömyyden kriteerejä. Intressi suojella uhrin perus- ja ihmisoikeuksia on painoarvoltaan korkea. Lisäksi henkilökohtainen turvallisuus yksilön oikeutena on painoarvoltaan vahvempi kuin kollektiivinen hyvä yleisen turvallisuuden turvaamisena.³²² Uudelleen uhriutuminen ja uhrin turvallisuuden vaarantuminen ovat aivan olennaisia demokraattisessa yhteiskunnassa. PL 7 § vaarantuu lähtökohtaisesti enemmän silloin, kun uhri jää pois auttamistoimista. Riski siitä, että jää auttamistoimien ulkopuolelle on nykyisillä laittomasti ja laillisesti oleskelevien jaolla sekä rikosprosessin kiinteällä yhteydellä

³¹⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³¹⁹ Viljanen 2014, s. 205, 210-211.

³²⁰ Viljanen 2014, s. 220.

³²¹ EIT: *Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta* 1979, kohta 62 ja *İzzettin Doğan ja muut v. Turkki* 2016, kohta 105.

³²² Viljanen 2014, s. 169-170.

huomattavan suuri. Suhteellisuusvaatimus ei siis näyttäisi täyttyvän, koska rajoitukset eivät ole suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Ydinalueen koskemattomuus vastaa ehdottoman kiellon muotoon kirjoitettuja perusoikeussäännöksiä. Ydinalueellaan perusoikeuksia ei voida lainkaan rajoittaa, eikä kyse ole punninnasta kuten suhteellisuusvaatimuksen osalta. Ydinalueeseen kuulumisen sulkee pois sen mahdollisuuden, että rajoittaminen olisi oikeutettua yhteiskunnallisen intressin vuoksi.³²³ Esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden ydinalueeseen kuuluu suoraan orjuuden ja pakkotyön kieltö.³²⁴ Perusoikeuden ydintä voi kuvata niin, että sen poisto tekee perusoikeuden sisällöstä tyhjän ja merkityksettömän.³²⁵ Ydinalueen koskemattomuus tulee kuitenkin harvoin itsenäisesti esiin, koska tällainen perusoikeuden rajoitus on jo lähtökohtaisesti suhteellisuusvaatimuksen ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksen vastaista.³²⁶ Ihmiskauppa ja sen uhrien jättäminen auttamisjärjestelmästä pois koskettaa vahvasti PL 7 §:n ydinaluetta, kun sekä uhrin vapaus ja turvallisuus voivat vaarantua. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen ei näyttäisi täyttyvän.

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus merkitsee, ettei perusoikeutta voida rajoittaa niin pitkälle, että se samalla loukkaisi Suomea sitovia ihmisoikeussopimuksia.³²⁷ Tässä yhteydessä on siis huomioitava, että EN:n yleissopimus ja EU:n ihmiskauppadirektiivi julistavat olevansa ihmisoikeuslähtöisiä. Ihmiskauppadirektiivi esimerkiksi toteuttaa EU:n perusoikeuskirjaa. EN:n yleissopimusta voidaan erityisesti pitää ihmisoikeussopimuksena.³²⁸ Yleensä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus on eräänlainen viimekätinen varmistus ja lakiehdotus, joka loukkaa Suomen ihmisoikeusvelvoitteita, ei täytä muitakaan rajoitusedellytyksiä, esimerkiksi hyväksyttävyyysvaatimusta tai suhteellisuusvaatimusta.³²⁹ Kuten edellä jo todettu, Suomen tämän hetkinen vastaanottolaki ja käytännön soveltaminen näyttäisivät olevan vastoin EU:n ihmiskauppadirektiivin ja EN:n yleissopimuksen asettamia kansainvälisiä velvoitteita. Lisäksi kun otetaan huomioon ihmiskauppaan yleisesti liittyvät perus- ja ihmisoikeudet, näyttäisi auttamisen rajaaminen olevan ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimusta.

³²³ Viljanen 2014, s. 230-231.

³²⁴ HE 309/1993 vp, s. 46.

³²⁵ Hallberg ja muut 2011, s. 482.

³²⁶ Viljanen 2014, s. 248-249.

³²⁷ HE 309/1993 vp, s. 40.

³²⁸ Stoyanova 2015, s. 78-79.

³²⁹ Viljanen 2014, s. 301.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että perusoikeuksien rajoitusedellytyksissä on useita haasteita, eivätkä ne näyttäisi täyttyvän PL 7 §:n 1 momentin osalta. Samalla kun otetaan huomioon se, että osa ihmiskauppaan liittyvistä perusoikeuksista kuuluvat ehdottomien perusoikeuksien joukkoon, ei auttamisen rajaaminen oleskeluoikeuden ja rikosprosessin vuoksi näytä sallitulta lainkaan. Mikäli tässä tutkielmassa esitettyihin asioihin tehtäisiin muutoksia vastaanottolakiin, olisi pohdittava, että tulisiko sen mennä perustuslakivaliokunnan käsittely. Herää myös kysymys, miksei tämä tapahtunut jo 2015 uudistuksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta antaa lausuntoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.³³⁰ Tällöin tarkastelussa olisivat sekä perusoikeuksien, yleisten ihmisoikeussopimusten, EN:n yleissopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin mukaisuus, että lainsäädännön yhdenvertaisuusongelmat ja perusoikeuksien rajoittaminen.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1. Yhteenvedoa uhrien yhdenvertaisuudesta

Ihmiskauppa vaikuttaa laajasti perus- ja ihmisoikeuksiin ja uhrilla on oikeus apuun, joka tulisi toteuttaa yhdenvertaisesti ilman syrjintää. Huomioitavaa on se, että PL 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu myös lakien vaikutusten seuranta, ja lainsäätäjän onkin reagoitava ja ryhdyttävä täydentäviin lainsäädäntötoimiin, mikäli ilmenee, ettei säädetty laki riittävästi toteuta lainsäätäjään kohdistuvaa positiivista toimintavelvoitetta.³³¹ Vastaanottolain vaikutuksia olisi siis lainsäätäjän seurattava ja korjattava.

Edellä käytyjen kappaleiden perusteella on siis kaksi yläkategoriaa yhdenvertaisuushaasteille. Ensimmäinen liittyy laillisesti ja laittomasti Suomessa oleskeleviin. Tästä voidaan jakaa kolme aihetta: auttamisjärjestelmän toiminnan järjestäminen, toipumis- ja harkinta-aika sekä oleskelulupa. Toinen kategoria liittyy rikosprosessiin. Se myös voidaan jakaa kolmeen: oleskelulupa, tunnistaminen ja poistaminen. Ainoastaan oleskeluluvan osalta näyttäisi siltä, että erilaiselle kohtelulle on PL 6 §:n mukainen hyväksyttävä peruste johtuen erityisesti Suomen suvereenisuudesta päättää, millä perustein Suomessa saa oleskella. Lisäksi kansainväliset velvoitteet sallivat rikosprosessin kytkennän oleskeluluvan edellytyksiin.

Muiden kuin oleskeluluvan osalta nykyinen käytäntö ei näyttäisi kohtelevan uhreja yhdenvertaisesti ja vastaavan täysin EN:n yleissopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin

³³⁰ Viljanen 2014, s. 13.

³³¹ Hallberg ja muut 2011, s. 846.

asettamia positiivisia velvoitteita. Kun mietitään PL 22 §:n velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeudet vertikaalisesti ja horisontaalisesti, näyttää siltä, että hyväksyttävää perustetta kohdella epäyhdenvertaisesti uhreja ei ole. Pitäviä perusteita kohdella eri tavoin ei näytä olevan, varsinkaan rikosprosessin osalta. Oikeuksien eroavuutta uhrien välillä ei ole oikeutettu. On myös huomattava, että vastaanottolain uudistuksen yhteydessä 2015 tehtiin useita samantyyppisiä huomioita liittyen lain toimimiseen yhdenvertaisesti kuin mitä tässä tutkielmassa on tehty. Huomioita tehtiin tunnistamisesta, poistamisesta, toipumis- ja harkinta-ajasta sekä jaosta laillisesti ja laittomasti oleskeleviin uhreihin. Nämä eivät kuitenkaan suuresti vaikuttaneet lain muokkaamiseen, vaan ne tarkoituksella jätettiin erillisen ja mahdollisesti myöhemmin alkavan lainsäädäntötyön kohteeksi.³³²

Valtion voidaan katsoa olevan vastuussa ihmiskauppailmiön seurauksena tapahtuneista ihmisoikeusloukkauksista, jos loukkaukseen johtaneet toimet ovat suoraan sidoksissa valtioon ja ne ovat epäsopuussuhteissa valtiota koskevien sitovien sopimusvelvoitteiden kanssa.³³³ Jotta voidaan katsoa, että valtio olisi vastuussa, on oltava nimenomainen sopimusvelvoite, joka velvoittaa valtiota ehkäisemään ja torjumaan sopimusvelvoitteen mukaisen oikeuden loukkauksia ja asettamaan valtiossa oikeussuojakeinoja loukkauksen uhreiksi joutuneille. On lisäksi näytettävä, että valtio on laiminlyönyt velvollisuutensa.³³⁴ Tällainen voisi olla vaikka silloin, kun Suomen lainsäädäntö ei riittävästi mahdollista ihmiskaupan torjuntaa ja uhrien oikeuksien suojelua EN:n yleissopimuksen vaatimalla tavalla.³³⁵ Myös EIT voi antaa tuomion Suomea vastaan, jos tämä ei riittävällä tavalla toteuta positiivisia velvoitteitaan.³³⁶

Kokonaisuudessaan voidaan siis nähdä useita yhdenvertaisuus- ja syrjintäongelmia. Näille voidaan myös todeta olevan näyttöä tuoreen selvityksen perusteella.³³⁷ Kohtelulle ei voida katsoa olevan kaikilta osin PL 6 §:n hyväksyttävää perustetta, eikä kohtelu ole kansainvälisten velvoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien mukaista. Vastaanottolaki ja ulkomaalaislaki aiheuttavat siis tällä hetkellä lähinnä epävarmuuksia ja epäselkeyttä. Voidaan aiheellisesti puhua tarpeesta muuttaa lainsäädäntöä ja siitä, että Suomi mahdollisesti rikkoo kansainvälisiä velvoitteitaan EN:n yleissopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin valossa. Samalla Suomi voi mahdollisesti olla tulevaisuudessa vastuussa ihmisoikeusloukkauksista, jos yhdenvertaisuusongelmia ei ratkaista. Vaikka vastaanottolain 2015 vuoden muutos on antanut

³³² HE 266/2014 vp, s. 27-28. Ks. Myös lausunnot liittyen HE 266/2014 vp: <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM008:00/2012> (27.7.2018)

³³³ Gallagher 2010, s. 235.

³³⁴ Gallagher 2010, s. 244.

³³⁵ Turkia 2017, s. 33.

³³⁶ Esimerkiksi EIT: *Chowdury ja muut v. Kreikka* 2017.

³³⁷ Ks. Koskenoja ja muut 2018.

myönteistäkin kehitystä, se on silti jäänyt ennakoimattomaksi ja vaikeaselkoiseksi uhreille. Kaikkia epäyhdenvertaista kohteluun liittyviä haasteita ja ohjautumista järjestelmään ei ole kyetty ratkaisemaan.³³⁸ Kansallinen ihmiskaupparaportoija on korostanut, että auttamisjärjestelmä tulisi olla avoin ja kaikkien uhrien tavoitettavissa riippumatta heidän etnisestä alkuperästä, oleskelun statuksesta tai siitä, miten heitä on hyväksikäytetty.³³⁹ Suomen tulisi ottaa ihmisoikeusperustainen lähestymistapa ihmiskaupan torjuntaan kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti.³⁴⁰ Tämä tarkoittaa erityisesti uhrien oikeuksien korostamista ja auttamista sekä yhdenvertaisuuden takaamista kaikille uhreille. Samalla Suomi turvaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista PL 22 §:n mukaisesti.

5.2. Lopuksi

Ihmiskauppa on moninainen ilmiö, jolla on oikeudellista liityntää esimerkiksi rikosoikeuteen, ulkomaalaisoikeuteen, valtiosääntöoikeuteen, hallinto-oikeuteen, kansainväliseen oikeuteen ja erityisesti perus- ja ihmisoikeuksiin. Ihmiskauppa on vakava ihmisoikeusloukkaus. Tämän vuoksi sitä tulisi lähestyä, ehkäistä ja torjua useasta näkökulmasta, eikä vain rikosprosessin tai maahanmuuttopolitiikan tavoitteita ajatellen niin kuin on perinteisesti tehty.³⁴¹ Ihmiskaupan uhrien auttamisen sääntelyssä joudutaankin monin tavoin tasapainoilemaan maahanmuuttopolitiikan, rikosprosessin tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien välillä. Tämän tutkielman tutkimuskysymyksenä on toiminut se, miten ihmiskaupan auttamisjärjestelmää koskeva laki toimii käytännössä Suomessa ja vastaako Suomen ihmiskaupan uhrien kohtelu EN:n yleissopimusta ja EU:n ihmiskauppadirektiiviä. Auttamisjärjestelmä vaikuttaa merkittävästi uhrien perus- ja ihmisoikeuksiin, jotka on samalla otettu huomioon tutkielmassa. Tutkimuskysymys jaettiin kolmeen tarkempaan kysymyksenasetteluun, joita käytiin edellisissä luvuissa läpi. Tässä kappaleessa kootaan oleelliset johtopäätökset ja tehdään muutamaa muu esiin noussut huomio.

Ensimmäisenä kysymyksenä toimi se, miten määritellään ja tunnistetaan ihmiskaupan uhrin, jotka pääsevät auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupan uhrin määritelmä on vahvasti sidoksissa rikosoikeudelliseen määritelmään Suomessa. Tunnistamisprosessia pyrittiin tutkielmassa hieman systematisoimaan jakamalla tunnistaminen esitunnistamiseen ja varsinaiseen tunnistamiseen. Ottamispäätös pitäisi tehdä matalalla kynnyksellä kansainvälisten velvoitteiden ja vastaanottolain esitöiden mukaisesti. Vaikka vastaanottolaki sääntelee tunnistamisprosessista

³³⁸ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 8.

³³⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 12.2.2015 VVTDno-2015-59, s. 2.

³⁴⁰ Näin myös Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma 2016-2017, s. 11.

³⁴¹ Cameron ja Newman 2008, s. 165-172, 178.

EN:n yleissopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin mukaisesti, on tunnistaminen usein riippuvaista rikosprosessista. Tämä taas näyttäisi olevan kansainvälisten velvoitteiden vastaista. Jos uhria ei tunnisteta, ei hän saa auttamistoimia ja se taas voi johtaa perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamiseen. Tunnistamisprosessin iso käytännön haaste on, ettei sen oikeusvaikutuksia näy laissa, eikä niitä tiedetä käytännössäkään selkeästi. Tunnistamisprosessista tulisi säädellä selkeä ja ennustettava kokonaisuus. Olisi lisäksi harkittava, pitäisikö auttamisjärjestelmää jossain vaiheessa laajentaa niin, että se koskisi myös ihmiskaupan läheisrikoksia, kuten kiskonnantapaista työsyryntää, törkeää kiskontaa tai törkeää paritusta.³⁴² Tällöin auttamisjärjestelmää ei sidottaisi tiukasti ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöön ja matala kynnys auttamisjärjestelmään ottamiselle toteutuisi. Toisaalta tässä tulee haasteeksi se, että millä rajataan, mikä on tarpeeksi vakavaa henkilöön kohdistettua hyväksikäyttöä.

Tunnistamisen yhteydessä oli myös puhetta oleskeluluvan myöntämisestä ihmiskaupan uhrille. Oleskeluoikeuden saaminen vaikuttaisi hieman epäselvältä kokonaisuudelta, kun uhri voi saada oleskeluluvan usealla eri perusteella, eivätkä niiden keskinäiset suhteet ole täysin selvillä. Oleskeluluvan saaminen ihmiskaupan uhrina on myös vahvasti sidottu rikosprosessiin, joka voidaan nähdä tiukkana edellytyksenä. KHO onkin katsonut, että koska ei ole vireillä rikosprosessia, ei oleskeluoikeutta voida myöntää.³⁴³ Rikosprosessiin sitominen mukailee kuitenkin sekä EN:n yleissopimusta että EU:n oleskelulupadirektiiviä, joten se näyttäisi sinänsä olevan sallittua. Jos uhri ei saa oleskeluoikeutta, on kuitenkin huomioitava palauttamiskielto. Lisäksi tunnistamiseen samalla liittyy toipumis- ja harkinta-ajan myöntäminen. Vastaanottolaki ja ulkomaalaislaki sinänsä sääntelevät kyllä EN:n yleissopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin mukaisesti toipumis- ja harkinta-ajasta. Toipumis- ja harkinta-aikasäännöksiä tulisi kuitenkin muuttaa niin, että ajan jälkeen tieto auttamisjärjestelmään ottamisesta ei menisi automaattisesti poliisille. Uhreille pitäisi taata aito mahdollisuus toipumiseen niin, että sitä ennen ei tarvitse päättää haluaako tiedon menevän poliisille. Lisäksi toipumis- ja harkinta-ajan sääntely tulisi olla yhdenvertaista ilman, että se asettaa eri asemaan laillisesti ja laittomasti oleskelevat. Tämä näkyy erityisesti siinä, että toipumis- ja harkinta-aikojen kestot ovat eri vastaanottolaissa ja ulkomaalaislaissa. Yksi mahdollisuus olisi, että toipumis- ja harkinta-aika myönnettäisiin kaikille auttamisjärjestelmään otetuille ja uhri saisi itse päättää, ottaako yhteyttä viranomaisiin tänä aikana.

³⁴² Näin myös Roth 2010a, s. 137, 291; Ollus 2016, s. 84; Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 4 ja Rikosuhripäivystyksen lausunto 14.11.2016.

³⁴³ KHO 2017:42.

Toisena tutkimuskysymyksenä oli se, milloin uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä. Vastaanottolaissa on useita poistamisperusteita, joista moni liittyy rikosprosessiin ja näitä on myös käytännössä käytetty enemmän. EN:n yleissopimus liittää avun tarjoamisen keston uhrin toipumiseen. EU:n ihmiskauppadirektiivi liittää keston rikosprosessiin, joka on ongelmallista sen vuoksi, ettei kaikilla uhreilla ole rikosprosessia käynnissä. Kansainväliset velvoitteet ei siis aseta tämän tarkempia edellytyksiä poistamiseen, mutta ainakin sen kytkeminen rikosprosessiin vaikuttaisi olevan vastoin velvoitteita. Poistaminen tulisi tehdä kokonaisarvion perusteella, eikä sitä tulisi kytkeä liikaa rikosprosessiin. Ihmiskaupan uhri voi olla ilman tuomiota. Lähtökohtana lainsäädännössä tulisikin korostaa ja olla vastaanottolain 38 f §:n 1 kohdan avun tarve ja toipuminen.

Viimeisenä tutkimuskysymyksenä toimi se, kohdellaanko ihmiskaupan uhreja eri tavalla. Jos tämä todetaan, on tarkasteltava, onko kohtelulle hyväksyttävä peruste ja millä perustein auttamista voidaan rajata. Tutkielman alussa uhrin jaettiin laittomasti ja laillisesti Suomessa oleskeleviin. Tämä jaottelu on nähtävissä tutkielman läpi ja myös vastaanottolaissa. Tutkielmassa havaittujen seikkojen perusteella ihmiskaupan uhreja kohdellaan eri tavoin tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmästä poistamisessa. Selkeimpinä yhdenvertaisuusongelmia aiheuttavina tekijöinä on uhrien jakaminen laittomasti ja laillisesti Suomessa oleskeleviin sekä vahva yhteys rikosprosessiin. Sen lisäksi, että se aiheuttaa erilaista kohtelua uhrien kesken, rikosprosessin vahva kytkös myös näyttäisi olevan monelta osin vastoin sekä EN:n yleissopimusta että EU:n ihmiskauppadirektiiviä useassa kohdassa. Erilainen kohtelu on kuitenkin sallittua, jos sille on PL 6 §:n mukainen hyväksyttävä peruste. Samaan aikaan on huomioitava Suomen suvereenisuus ja siten oikeus päättää keitä maassa oleskelee. Oleskeluluvan sitominen rikosprosessiin näyttäisi siten olevan EN:n yleissopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin mukaista. Erilaiselle kohtelulle olisi siis hyväksyttävä syy oleskeluluvan osalta. Tässä olisi kuitenkin huomioitava palauttamiskielto. Muilta osin näyttäisi siltä, että erilaiselle kohtelulle ei ole PL 6 §:n vaatimaa hyväksyttävää perustetta. Osalle laillisesti ja laittomasti oleskelevien säännösten jaolle ei edes näyttäisi löytyvän asianmukaista syytä. Rikosprosessin yhteydessä eivät sen tavoitteet ole yksinään hyväksyttäviä syitä siihen nähden, miten paljon uhrin perus- ja ihmisoikeuksiin vaikuttaa kohtelu ja ottaen huomioon myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ihmiskaupan uhrien auttamiseen. On harkittava, vaatisiko yhdenvertaisuuden takaaminen uhrien kesken positiivista erityiskohtelua.

Auttamista on rajattu vastaanottolain ja ulkomaalaislain avulla ja luokiteltu sen mukaan, oleskeleeko uhri laittomasti vai laillisesti Suomessa ja miten rikosprosessi etenee. Tämä johtaa uhrien perusoikeuksien rajoittamiseen. Perusoikeuksien rajoittaminen ei vaikuttaisi olevan

sallittua, kun rajoitusedellytykset eivät näyttäisi täyttyvän PL 7 §:n osalta. Erityisesti rajoittamiselle ei vaikuttaisi löytyvän painavaa yhteiskunnallista syytä tai riittävää syytä liittyen muiden perusoikeuksien turvaamiseen hyväksyttävyyysvaatimuksen osalta. Kun ihmiskauppaan liittyy lisäksi useampi ehdoton perusoikeus, joita ei saisi missään tilanteessa rajoittaa, vaikuttaisi perusoikeuksien rajoittaminen myös tämän vuoksi olevan mahdotonta.

Näiden kolmen tutkimuskysymyksen tarkastelun jälkeen voidaan todeta, että tämän hetkinen lainsäädäntö ja sen soveltaminen näyttäisivät olevan monilta osin vastoin EN:n yleissopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin asettamia velvoitteita. Vastaanottolaki ja sen soveltaminen eivät myöskään täysin ole perus- ja ihmisoikeuksien mukaisia tai korosta ihmisoikeus- ja uhrilähtöistä näkökulmaa. Suomi ei siis vaikuttaisi turvaavan uhrien perus- ja ihmisoikeuksia PL 22 §:n mukaisesti. Auttamisjärjestelmästä näyttäisi muodostuneen korostuneesti ihmiskaupparikoksen uhreja auttava taho, koska auttamisella ja rikosprosessilla on niin vahva yhteys.³⁴⁴ Tehdyistä lainvalinnoista heijastuvat rikostorjunta ja maahanmuuttopolitiikan tavoitteet. Uhreja ei tulisi käyttää välineenä rikosprosessissa tai rikostorjunnan nimissä.³⁴⁵ Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että ihmiskaupan uhrin käyttäminen välineenä rikosprosessissa, on vierasta suomalaiselle oikeusperinteelle. Ihmisarvon kunnioittaminen edellyttää, ettei henkilöä tarkastella käyttökelpoisuuden kautta viranomaistarpeessa, kun mietitään esimerkiksi henkilön oikeutta oleskelulupa.³⁴⁶ Ihmiskauppa tulisi nähdä laajempänä ilmiönä kuin rikoksena tai laittoman maahanmuuton ongelmana. Sen taustalla on paljon muitakin ongelmia, jotka johtuvat usein köyhyydestä, yhteiskuntarakenteesta ja sukupuolisyrynnästä.³⁴⁷ Vaikka rikostorjunta on tärkeä tavoite sinänsä, ei sen pitäisi mahdollistaa sitä, että uhrin perus- ja ihmisoikeuksia loukataan. Ihmiskauppa tulisi nähdä vahvemmin ihmisoikeusloukkauksena. Ottaen huomioon EN:n yleissopimus, EU:n ihmiskauppadirektiivi ja myös sitova EIT:n oikeuskäytäntö, ei Suomi saisi liittää rikosprosessia niin vahvasti yhteen auttamisen kanssa. On suositeltavaa, että rikosprosessin vahvaa kytköstä heikennetään liittyen tunnistamiseen ja auttamisjärjestelmästä poistamiseen.

Yhtenä ongelmana voidaan lisäksi todeta se, että uhrien auttaminen on tällä hetkellä viranomaistoimintaa. Se voi jo valmiiksi pelottaa joitakin uhreja niin, että he eivät välttämättä hakeudu avun piiriin. Niin kuin monessa muussa maassa, järjestöt voisivat olla hyvä lisä

³⁴⁴ Koskenoja ja muut 2018, s. 197.

³⁴⁵ Roth 2010a, s. 136.

³⁴⁶ PeVL 32/2002 vp, s. 3.

³⁴⁷ Roth 2010a, s. 291-292.

auttamisjärjestelmän toimivuudelle. Toisaalta viranomaistoiminnassa on enemmän mahdollisuuksia taata ja edistää auttamisjärjestelmää yhdenmukaisesti ja yhdenvertaisesti. Lähtökohtaisesti on hyvä asia, että auttamisjärjestelmä on valtion ja kuntien vastuulla, mutta tässä pitäisi samalla varmistua siitä, että järjestelmä on uhreille yhdenvertainen sekä näyttäytyy heille läpinäkyvänä ja helposti esillä olevana. Toimijoiden resurssit ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä myös vaikuttavat uhrien oikeuksien toteutumiseen. Jos poliisille perustettaisiin erikoisyksikkö, joka olisi erikoistunut ihmiskauppaan, helpottuisi ihmiskaupan uhrien tunnistaminen. Tällöin myös ihmiskaupparikosten tutkinnan laatu eri puolella Suomea tasoittuisi.³⁴⁸ Samoin resurssin lisääminen Joutsenon vastaanottokeskukseen voi auttaa edistämään tunnistamista ja auttamistoimien suunnittelua. Mahdollista olisi myös siirtää osa auttamisjärjestelmän tehtävistä järjestöille. Eri toimijoiden kouluttaminen myös lisäisi ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumista.³⁴⁹ Ihmiskaupan tunnistaminen ja ehkäisy ei kuitenkaan jatkossakaan tule olemaan helppoa. Paperittomien määrä on lisääntynyt Suomessa, ihmiskauppa muuttaa jatkuvasti muotoaan, rikollisryhmät muuttavat tapojaan ja uhrin ovat alisteisessa asemassa eivätkä siten välttämättä edes hae apua. PL 22 §:n mukaisesti julkisen vallan tehtävänä on myös parantaa auttamisjärjestelmää niin, että uhrin saavat sieltä apua tai tietävät sen olemassaolosta.

Rajauksista johtuen ei tässä tutkielmassa pystytty kaikkea tutkimisen arvoista käsittelemään. Aiheen ollessa kuitenkin ajankohtainen, ovat lisätutkimukset tarpeellisia. Aiheita voisivat esimerkiksi olla, miten auttamisjärjestelmän palvelut tulisi jakaa, kenen velvollisuuteen uhrien auttaminen kuuluu ja mikä olisi oikea suhde työnjakoon valtion, kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden välillä. Tässä samalla tulee esiin kysymys, miten toiminta rahoitetaan. Tuleva sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus myös vaikuttaa tilanteeseen merkittävästi.³⁵⁰ Tutkimusta voisi laajentaa myös siihen, mihin kaikkiin auttamistoihin ja palveluihin ihmiskaupan uhreilla on oikeus ja toteutuvatko oikeudet Suomessa. Lisäksi palauttamistilanteisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyvät tilanteet ovat tutkimisen arvoisia. Kansainvälisestä näkökulmasta sen tutkiminen on erityisen arvokasta, onko oleskeluluvan sitominen rikosprosessiin tosiasiallisesti perusteltua ottaen huomioon ihmisoikeus- ja uhrilähtöiset näkökulmat.

³⁴⁸ Tällä hetkellä laatu epätasaista riippuen siitä, missä päin Suomea rikos tutkitaan. Näin esim. Koskenoja ja muut 2018, s. 112, Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 6 ja Rikosuhripäivystyksen lausunto 14.11.2016.

³⁴⁹ Tästä tuore esimerkki on vuonna 2017 aloitettu Maahanmuuttoviraston IHME-hanke (Ihmiskaupan vastaisen työn toimintamahdollisuuksien edistämiseksi Suomessa), jossa mm. koulutetaan esitutkintaviranomaisia.

³⁵⁰ Näin myös Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 14.11.2016, VVTDno-2016-560, s. 7-8 ja Rikosuhripäivystyksen lausunto 14.11.2016.

Mikäli lainsäädäntöön tulee muutoksia, olisi toivottavaa, että auttamisjärjestelmää koskevat säännökset siirrettäisiin omaan lakiin. Se selkeyttäisi auttamisjärjestelmän toimintaa ja näkyvyyttä niin, ettei se olisi piilossa kansainvälistä suojelua koskevien säännösten kanssa. On kuitenkin huomattava, että auttamisjärjestelmää koskeva lainsäädäntö on verrattain uutta ja kehittynyt jo sen alkuvuosiin nähden huomattavasti. Parantamiseen varaa kuitenkin on, koska ihmiskauppailmiö on muuttunut ja tieto lisääntynyt, eikä tämä näy suoraan vastaanottolaissa, ulkomaalaislaissa tai niiden esitöissä.³⁵¹ Lisäksi tässä tutkielmassa todettuihin haasteisiin tunnistamisessa, poistamisessa ja yhdenvertaisessa kohtelussa tulisi vastata lainsäädäntömuutoksilla. Myös muualla Euroopassa on huomattavissa kehitystä holistisempaan uhri- ja ihmisoikeuskeskeisempään lähestymistapaan ihmiskaupassa.³⁵² Mikäli muutoksia lakiin tehtäisiin, tulisi ehdotuksen käydä perustuslakivaliokunnan käsittely läpi, jotta varmistutaan, ettei perus- ja oikeuksiin sekä kansainvälisiin velvoitteisiin liittyviä ongelmia tulisi jatkossa.

Tutkielmassa tulkittiin ja systematisoitiin ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja poistamista. Samalla huomattiin useita yhdenvertaisuushaasteita. Näiden läpikäymisten jälkeen ja kuten tuoreessa selvityksessä viitataan, voidaan todeta, että vastaanottolaki ja sen soveltaminen vaikuttaisivat olevan ristiriidassa EN:n yleissopimuksen, EU:n ihmiskauppadirektiivin ja muiden ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.³⁵³ Suomen tulisi ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa ja uhrien auttamisessa ottaa lähtökohdaksi ihmisoikeuslähtöinen ja uhrikeskeinen toimintatapa, jolloin uhrin oikeuksien suojelu on toiminnan ensisijainen tavoite.³⁵⁴ Tämä olisi myös tutkielman johdannossa olevan lainauksen mukaista. Sekä EN:n yleissopimuksessa että EU:n ihmiskauppadirektiivissä myös korostetaan ihmisoikeuksiin pohjautuva lähestymistapa. Auttamisjärjestelmän tulisi olla ennakoitava ja selkeä uhreille ja kaikkia uhreja tulisi kohdella yhdenvertaisesti. Nämä eivät tällä hetkellä vaikuta toteutuvan. Jotta Suomi noudattaisi kansainvälisiä velvoitteitaan, turvaisi ihmiskaupan uhrien perus- ja ihmisoikeuksia PL 22 §:n mukaisesti eikä mahdollisesti tulevaisuudessa syyllistyisi ihmisoikeusloukkauksiin, olisi aiheellista tehdä lainsäädäntömuutoksia lähiaikoina.

³⁵¹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun muistio VVTDno: 2016-552, s. 19.

³⁵² Erik Castrén -instituutti 2013, s. 126.

³⁵³ Koskenoja ja muut 2018, s. 197.

³⁵⁴ Pärssinen 2006, s. 189.